



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

GABRIEL VIEIRA DE MOURA

**CONFERÊNCIAS NACIONAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL:
ANÁLISE DO SEU PAPEL SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DO SISTEMA
ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Brasília – DF

2015

GABRIEL VIEIRA DE MOURA

CONFERÊNCIAS NACIONAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: Análise do seu papel sobre a política pública do Sistema Único de Assistência Social

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas

Professora Orientadora: Doutora Christiana Soares de Freitas.

Professor co-orientador: Doutor Daniel Pitangueira de Avelino.

Brasília - DF

2015

À minha família, que sempre me deu a base necessária para a realização dos meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

À professora Christiana, pelo constante apoio e por sua dedicação ao curso. Ao Professor Daniel Avelino, pelas sugestões, críticas, apoio e sobretudo a imensa disposição durante a construção deste trabalho.

Aos grandes amigos que fiz durante a graduação, o que tornaram esta caminhada mais alegre e enriquecedora.

À minha namorada, Juliana, por todo carinho e companheirismo de sempre.

Aos meus pais e irmãos, que são fonte de inspiração para todas as minhas conquistas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Categorias de caracterização.....	59
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Modelos deliberativos integrados	47
Tabela 2 - Tabulação das deliberações	60
Tabela 3 - Exemplo da tabulação das deliberações.....	61
Tabela 4 - Exemplo de tabela sobre a tabulação das frequências.....	62
Tabela 5 - Frequência de critérios das deliberações contempladas parcialmente.	65

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Categorias das Deliberações	64
Gráfico 2 - Frequência de critério nas deliberações contempladas parcialmente.....	67
Gráfico 3 - Deliberações categorizadas por eixo temático	71
Gráfico 4 - Quantidade de normativas que aderiram as deliberações.	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAS – Conferência Nacional da Assistência Social

CF – Constituição Federal

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

IAP – Instituto de Assistência Previdenciária

IP – Instituição Participativa

LBA – Liga Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MP - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

NOB – Norma Operacional Básica

PPA – Plano Plurianual

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

RESUMO

O objeto central deste estudo é analisar como as conferências nacionais da assistência social influenciam a política pública do Sistema Único de Assistência Social. Para isso será estudado como e o quanto as deliberações da IX Conferência nacional da Assistência Social foram inseridas nos principais instrumentos de decisão da política pública do SUAS, que são as resoluções da CIT, CNAS e metas e iniciativas do PPA 2016-2019. O estudo é descritivo e desenvolvido a partir de um método misto, qualitativo e quantitativo. Para se chegar aos resultados foram desenvolvidos critérios que categorizam e classificam as deliberações analisadas. A partir desta metodologia chegou-se ao resultado de que as deliberações da IX conferência nacional influenciaram pouco o processo decisório nas arenas de decisão do CNAS, CIT e PPA, o que contrariou as expectativas do estudo e trouxe questionamentos para futuras pesquisas.

Palavras-chave: Conferência Nacional da Assistência Social; Democracia deliberativa; Deliberação; Proposição de diretrizes; Participação social.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 Contextualização	14
2.1 Contexto histórico das políticas públicas de assistência social	14
2.2 Contexto histórico das conferências nacionais	22
2.3 Conferências Nacionais da Assistência Social	26
3 REFERENCIAL TEÓRICO	32
3.1 Participação Social	32
3.2 Teorias democráticas deliberativas	34
3.2.1 Teoria deliberativa Habermasiana	34
3.2.2 Cohen: Um modelo ideal de deliberação	38
3.2.3 Dryzek e sua construção teórica sobre a teoria democrática deliberativa	40
3.2.4 Teorias deliberativas Integradas	43
3.3 Conferências nacionais como um instrumento de proposição de diretrizes às políticas públicas.	50
4 METODOLOGIA DE PESQUISA	53
4.1 Caracterização das fontes de dados	55
4.2 Análise de conteúdo	58
5 RESULTADOS E ANÁLISE	65
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80
APÊNDICES	88

1 INTRODUÇÃO

As conferências nacionais são instituições presentes no desenho institucional brasileiro desde o governo Vargas, inicialmente previstas apenas para o campo da saúde e da educação. Porém, em 1988 o seu alcance se ampliou, havendo a previsão constitucional ou legal para os campos da assistência social, da criança e do adolescente, meio ambiente e outros. Esses campos tiveram suas primeiras conferências realizadas no início da década de 1990, como foi o caso da assistência social, com sua primeira Conferência Nacional em 1993. A partir de 2003, as Conferências Nacionais se expandiram para diferentes campos das políticas públicas, sendo diversificadas as formas de convocação destas conferências, não se restringindo apenas à previsão constitucional, sendo convocadas por meio de portarias, decretos, resoluções dos conselhos (AVRITZER; SOUZA, 2013, p.15).

Assim, as conferências tornaram-se alternativas constantes para os gestores federais integrarem a participação social no ciclo de gestão de políticas públicas, com o importante aspecto da capilaridade dessas arenas quando realizadas com etapas locais, o que permitia maior alcance deste processo em relação às diferentes demandas da sociedade (SOUZA, 2013, p.27).

Para Avritzer (2012, p.18), “as conferências nacionais se firmaram nestes últimos anos como a principal política participativa do governo federal (...). Porém, não está completamente claro se as decisões tomadas são implementadas e de que forma”. Avritzer (2013) demonstrou que o aumento da frequência dessas conferências gerou questões a serem investigadas quanto ao real papel que estas conferências desempenhavam.

Petinelli (2013, p.208) cita, nesta mesma temática, que o grande número de conferências realizadas no nível nacional gerou questionamentos por parte dos participantes da sociedade civil quanto à efetividade destes espaços como influenciadores das decisões tomadas nas políticas públicas após o processo conferencial. Na assistência social, as conferências nacionais foram responsáveis por uma importante mudança para o campo, pois a partir de deliberações da IV Conferência Nacional houve a instituição do Sistema Único, grande marco para a política, que

ampliou suas bases operativas, o seu fundamento federativo e as responsabilidades protetivas. Esse fato pode ter sido uma demonstração da importância das Conferências aos seus participantes (COLIN, JACCOUD, 2013, p. 43).

A assistência social ainda era um campo recente, que foi previsto constitucionalmente em 1988 pelos artigos 203 e 204 (BRASIL, 1988) e normatizado apenas em 1993 pela lei 8.742 (BRASIL, 1993), a Lei Orgânica da Assistência Social. A NOB SUAS (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social) 2005 (BRASIL, 2005), que instituiu o Sistema Único, possibilitou a institucionalidade nos territórios, alcançando a população com a oferta de serviços e maior efetividade no campo dos benefícios (COLIN; JACCOUD, 2013, p.49).

Assim, assistência social foi se consolidando por meio de construções coletivas e participativas, principalmente com os conselhos de assistência social e as conferências nos três níveis da federação e com a gestão compartilhada (COLIN, 2013, p.10).

A importância que os instrumentos de participação tiveram para a criação e consolidação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e a importante expansão que as conferências nacionais tiveram desde 2003, o que gerou estudos e questionamentos sobre a efetividade destes processos, foram questões motivadoras para o desenvolvimento deste estudo, que tem como principal objetivo analisar como as conferências nacionais da assistência social influenciam a política pública do SUAS.

Para analisar as conferências nacionais da assistência social será utilizada a construção teórica das teorias deliberativas, fazendo uma breve conceituação sobre as teorias clássicas do campo, com Habermas (2005; 2006), Cohen (1997; 2003) e Dryzek (2002). Posteriormente será desenvolvido o estudo das teorias deliberativas integradas, que são modelos que conseguem englobar conceitualmente a dinâmica que as conferências nacionais envolvem, com a participação social, as deliberações e a representação. Faria coloca (2013, p. 78):

Que pensar as conferências de políticas públicas a partir da ideia de sistema integrado de participação e deliberação requer compreender como os atores sociais participam, discutem e deliberam no interior de um contexto específico, caracterizado por múltiplas esferas, com diferentes padrões de ação, mas cujo objetivo final é a produção de uma agenda pública que sensibilize o poder público acerca de suas necessidades reais e simbólicas.

Assim, este estudo desenvolve a conceituação de proposição de diretrizes como uma parte deste processo deliberativo que está inserido em um sistema integrado e que visa à mobilização da agenda pública.

O estudo ocorre a partir da análise das deliberações da IX CAS, buscando identificar nas resoluções da CIT e do CNAS, que são arenas de decisão da política do SUAS, e no PPA, instrumento federal de planejamento das políticas públicas, se houve inserção das deliberações nestes instrumentos. A análise será feita a partir de métodos qualitativos e quantitativos. A pesquisa irá tentar responder o problema de pesquisa seguinte: As conferências nacionais desempenham o seu papel normativo (lei 9.720/1998) de propor diretrizes ao SUAS?

Para responder a essa pergunta busca-se identificar e quantificar quais deliberações foram inseridas nas resoluções da CIT e CNAS e no PPA 2016-2019; identificar e analisar quais eixos temáticos das deliberações estão mais inseridos nas Resoluções da CIT e CNAS e no PPA 2016-2019. Esta pesquisa tem como hipótese geral que as conferências nacionais desempenham o seu papel normativo, por meio da inserção das deliberações nas resoluções da CIT/CNAS e no PPA 2016-2019. A hipótese secundária estabelecida propõe que o papel das CAS de propor diretrizes ao SUAS só é efetivo se o quantitativo de deliberações contempladas integralmente mais o somatório das deliberações contempladas parcialmente for maior que 70%.

A partir de uma pesquisa bibliográfica não foi encontrado estudos que definissem porcentagens mínimas para considerar a efetividade de um processo conferencial. Portanto, esta porcentagem foi definida a partir de alguns fatores que estão colocados normativamente e outros fatores que estão ligados à conjuntura que a política pública envolve e principalmente aos processos decisórios inseridos nela. Normativamente, a conferência nacional da assistência social “terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema” (BRASIL, 1998). Com isso subentende-se que os produtos das CAS, que são as deliberações, seriam integralmente transformados em diretrizes à política. Mas existem fatores que irão dificultar a transformação integral dessas deliberações, tais como o tempo para pactuação com os entes federativos, o custo, análise da viabilidade que certas deliberações teriam para a política, dinâmicas políticas. Assim, como colocam Romão e Martelli (2013, p.136), tratar da efetividade de inserção dessas deliberações na política é um objeto complexo, envolto de uma multiplicidade de

poderes. Assim, este estudo propõe uma porcentagem que representa a maioria das deliberações, porém que esteja mais próximo da realidade do processo deliberativo e o seu papel de propor diretrizes, assim, considerando, para tanto, a porcentagem de 70%.,

Os resultados demonstrarão se as hipóteses foram confirmadas ou não a partir do estabelecimento do número de deliberações contempladas integral e parcialmente, classificadas a partir de critérios definidos na seção 3.1 deste estudo. Este procedimento irá gerar resultados quantitativos que serão representados por meio de tabelas e gráficos, a fim de demonstrar qual o real papel que as conferências nacionais da assistencial social desempenham.

2 Contextualização

2.1 Contexto histórico das políticas públicas de assistência social

As políticas públicas de assistência social anteriores à Constituinte de 1988 se caracterizavam por uma fragmentação das ações e escassez de recursos, desarticulação entre os diferentes órgãos, serviços e trato com a política de forma inadequada. Essas características possibilitavam que ações patrimonialistas, clientelistas e de assistencialismo fossem predominantes neste campo (BARBOSA, 1991, p.5).

No Estado Novo em 1937 houve um primeiro reconhecimento acerca dessas ações assistencialistas, com a instituição do Conselho Nacional do Serviço Social, que estava ligado ao Ministério da Saúde e Educação. O Conselho do Serviço Social possuía certa autonomia para desenvolver suas ações e escolher as entidades parceiras. O conselho era formado principalmente por representantes da sociedade cultural e filantrópica, o que eximia o Estado de desenvolver serviços assistenciais, apenas os coordenando, tendo a execução por meio de entidades filantrópicas (LONARDONI et al, 2014).

Houve uma importante mudança no cenário da assistência social com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, que operava em defesa da infância e da maternidade, tinha como fonte financiadora os Institutos de Assistência Previdenciária (IAPs) e como presidente as primeiras-damas dos presidentes da república. Posteriormente, a LBA foi transformada em fundação, ligada ao Ministério do Bem Estar. Concomitantemente à LBA, outras fundações e organismos desempenhavam funções de assistência social, como a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), que anteriormente era Serviço de Assistência ao Menor (SAM). Essas fundações funcionavam de forma centralizadora, porém não possuíam um comando único, como um ministério que ditasse uma política nacional (CHAGAS et al, 2003, p.7-8).

As ações da LBA eram realizadas principalmente segundo parcerias entre Estado e ONGs, associações e os diversos atores do terceiro setor e do voluntariado, o que ainda caracterizava essas ações como um assistencialismo e não de fato uma política pública. Em 1969 a LBA é transformada em fundação pública o que traz alguns avanços

para a política assistencial, pois se vinculou ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, o que ampliou sua estrutura e programas (LONARDONI et al, 2014).

Esse modelo de política pública passou a ser questionado no início da década de 1980, pois não havia uma política pública setorial definida e o uso da assistência de forma clientelista ia sendo postergado, mas essas constantes críticas não se refletiam em mudanças para o campo da assistência social (CHAGAS et al, 2003, p.8).

Com a redemocratização do Brasil se iniciou um processo de quebra com o modelo de política assistencialista, o que trouxe o reconhecimento da assistência social como um direito constitucional junto ao campo da seguridade social, reconhecimento este pela Constituição, o que possibilitou posteriormente mudanças estruturais na forma com que o Estado desenvolveu este campo (COLIN; JACCOUD, 2013, p.45).

Os movimentos sociais organizados tiveram importantes influências no processo de reconhecimento e inserção da política de assistência social como um direito constitucional, pois com a redemocratização esses movimentos sociais passaram a ter mais espaço e voz sobre o Estado e, portanto, houve uma grande pressão social no período da Constituinte de 1988. Esta pressão social foi essencial para se instituir a política de assistência social como um direito do cidadão e responsabilidade do Estado. (FREITAS; SOUZA; MARTINS, 2013, p.136).

A institucionalização da assistência social como um direito não refletiu inicialmente em políticas públicas universais e eficazes. Essa lacuna ocorreu devido à centralização político administrativa, à instabilidade institucional do período e a falta de normatizações para uma política pública nacional. Porém, após cinco anos de poucas ações do governo federal, instituiu-se a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei. 8742/1993) (BRASIL, 1993), que se originou de um longo processo de debate, dando início a um modelo de gestão participativa, estabelecendo as diretrizes básicas para a política de assistência social que posteriormente foi mais bem definida e regulamentada por meio da Norma Operacional Básica em 1997, Resolução n.º 204, do CNAS de 1997 (BRASIL, 1997), que estabeleceu um conjunto de regras, visando à ampliação de competências aos diferentes entes e o estabelecimento de normas para o recebimento de recursos por parte da União (CHAGAS et al, 2003, p.9).

Os principais avanços à política pública de assistência social e para a universalização dos seus serviços vieram a partir de 2003, com a criação do Ministério

da Assistência Social, que promoveu a IV Conferência Nacional, responsável pela deliberação acerca da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em 2004 institui-se o Plano Nacional de Assistência Social, Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) de 2004 (BRASIL, 2004), e em 2005 a NOB SUAS, Resolução nº 130 do CNAS de 2005 (BRASIL, 2005), que regulamentava o Sistema único de Assistência Social.

O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira que: consolida o modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social; estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever do Estado e direito do cidadão (BRASIL, 2005, p.13).

O SUAS foi essencial para desenvolver uma política pública nacional, avançando na integração entre os diferentes entes, na organicidade do desenho e dos arranjos institucionais, sendo desenhado como uma política pública descentralizada, que visa coordenação federativa, e possui a regularidade de repasses aos entes federativos por meio de transferências automáticas de fundo a fundo (COLIN; JACCOUD, 2013, p.47).

O Sistema Único de Assistência Social tem como característica ser “um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo...”, como apresentado no art. 1º da NOB SUAS 2012 (BRASIL, 2012). O artigo 2º da NOB SUAS 2012 define que a gestão será compartilhada (BRASIL, 2012). Estes artigos são importantes para entender os princípios que norteiam as arenas de decisão do SUAS. O art. 5º inciso VI irá dar ênfase à participação social como uma das diretrizes do SUAS:

Art. 5º: São diretrizes estruturantes da gestão do SUAS: VI - fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; VII - controle social e participação popular (BRASIL, 2012).

Estes artigos supracitados demonstram que as decisões do SUAS irão acontecer sobre os princípios da gestão compartilhada e da participação da sociedade civil. Essas arenas se concretizam por meio da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e do Conselho Nacional de Assistência Social.

A CIT é uma arena de pactuação interfederativa do SUAS, pois possui representação da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, que é definida pelo MDS (2015):

A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. Ela é formada pelas três instâncias do SUAS: a União, representada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) (BRASIL, 2015a).

Para Rizzotti e Lopes (2013, p.78), as arenas de pactuação interfederativa como a CIT devem possibilitar a coordenação, os encaminhamentos e o atendimento no território com qualidade, por meio de constantes pactuações sobre os serviços e sua gestão, pois os direitos sociais devem ser providos de forma uniforme em todo o território nacional.

Ainda sobre a CIT, para Rizzotti e Lopes (2013, p.79) as pactuações geradas a partir dessas arenas serão importantes para definição das linhas gerais da política pública do SUAS. Isto ocorre devido a suas atribuições, conforme está previsto no art.11 da NOB SUAS 2012 (BRASIL, 2012):

Art. 11. Serão pactuados pela Comissão Intergestores Tripartite - CIT parâmetros para a consolidação da rede de serviços, de equipamentos, da gestão do SUAS e do funcionamento adequado dos conselhos de assistência social (BRASIL, 2012).

O CNAS é um órgão permanente, instituído pela LOAS (Lei 8.742, art. 17):

Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período (BRASIL, 1993).

Possui caráter deliberativo com representação paritária entre governo e sociedade civil e atribuições diversas sobre a política pública de assistência social. Como está definido pela NOB SUAS 2012, Resolução nº 33 CNAS, art. 119, § 3º “os

conselhos normatizam, acompanham, disciplinam, avaliam e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social prestados pela rede socioassistencial” (BRASIL, 2012) e rege-se por regimento interno, que atualmente está definido pela Resolução nº 6, de 9 de fevereiro de 2011 do CNAS (BRASIL, 2011a).

A composição do CNAS é de 18 membros: nove membros são representantes governamentais, em que 1 será representante dos Estados, 1 representante dos Municípios; os outros nove membros são representantes da sociedade civil, tendo diferentes representações, com usuários da política, de organizações de assistência social ou de trabalhadores do setor. Esta diversidade na representação permite que os diferentes atores da política tenham representação nas decisões da política pública que se dão no CNAS.

O CNAS tem fundamental papel para a realização das Conferências nacionais e para o acompanhamento das deliberações após o processo conferencial, como está especificado no art. 121 da NOB SUAS 2012, Resolução nº33 CNAS de 2012, que estabelece (BRASIL, 2012):

Art. 121. No planejamento das ações dos conselhos de assistência social devem ser observadas as seguintes atribuições precípua:

I - aprovar a política de assistência social, elaborada em consonância com as diretrizes estabelecidas pelas conferências; II - convocar as conferências de assistência social em sua esfera de governo e acompanhar a execução de suas deliberações (BRASIL, 2012).

Essa série de atribuições do CNAS e da Comissão Tripartite os torna as principais arenas de tomada de decisão em relação à política pública do SUAS. O CNAS em particular terá uma atribuição fundamental, que é aprovar as pactuações oriundas da CIT, pois ele desempenha o papel de órgão deliberativo superior da política, assim tendo um grande poder político e de tomada de decisão em suas mãos. O Art. 135 da NOB SUAS 2012 demonstra que a CIT deve submeter as suas pactuações ao CNAS (BRASIL, 2012):

Art. 135. Compete a CIT:

X - informar ao CNAS sobre suas pactuações; XI - encaminhar ao CNAS os assuntos que forem de sua competência para deliberação (BRASIL, 2012).

O art. 12 da NOB SUAS 2012 expressa como essas diferentes arenas, que são o CNAS e a CIT, devem ser utilizadas como subsidio para nortear as decisões da política em todos os níveis federativos, o que demonstra a preponderância que possuem para a política:

Art. 12. Constituem responsabilidades comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - organizar e coordenar o SUAS em seu âmbito, observando as deliberações e pactuações de suas respectivas instâncias;

XXIII - regulamentar os benefícios eventuais em consonância com as deliberações do CNAS; XXIV - implementar os protocolos pactuados na CIT (BRASIL, 2012);

Essa série de normativas supracitadas demonstram o papel institucional que o Conselho Nacional de Assistência Social e a Comissão Intergestores Tripartite possuem para política pública do SUAS, sendo as principais arenas de tomada decisão que assumem caráter normativo. Assim, impactam diretamente no desenho institucional do SUAS, por isso a pertinência na análise dessas resoluções para se buscar possíveis relações de conteúdo com as deliberações da IX CAS.

A implementação do SUAS foi expressiva em um curto período, sendo implementado na quase totalidade dos municípios, tendo 8145 unidades de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 2.341 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) por todo o Brasil, segundo dados de abril de 2015 (BRASIL, 2015b). Os CRAS e CREAS são as principais unidades de prestação de serviço do SUAS.

Os CRAS são responsáveis pela oferta de serviços de proteção básica, que é:

A Proteção Social Básica tem como objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2015c).

E os CREAS são unidades responsáveis por serviços de proteção especial, que é um serviço destinado a indivíduos em situações de risco pessoal ou individual, tendo algum direito violado; a proteção especial tem um caráter protetivo em relação ao indivíduo. O SUAS também fornece serviços por meio de parcerias com o terceiro

setor, o que facilita o fortalecimento da política nos diferentes territórios (BRASIL, 2015d).

O SUAS teve uma série de mudanças desde a sua instituição em 2005, porém, normativamente até 2011 o SUAS ainda era instituído apenas pela Resolução CNAS n° 130 (BRASIL, 2005), o que impedia alguns avanços da política pública. No entanto, em 2011 foi promulgada a Lei 12.435/2011 (BRASIL, 2011c), que regulamenta e consolida transformações no SUAS e estabelece novos parâmetros para a política (BRASIL, 2011b). A Lei do SUAS assegurou novos serviços e especificações na gestão, fundamentais para o avanço da política pública, como o progressivo cofinanciamento das três esferas de governo; estabeleceu o Índice de Gestão do SUAS, que tem a função de aperfeiçoar a gestão descentralizada; assegurou a oferta de serviços de assistência básica e especial e os seus equipamentos públicos (BRASIL, 2011b, p.5).

Na política pública de Assistência Social, desde a sua instituição em 1988, já se previa uma gestão descentralizada e com atuação da sociedade nos processos decisórios. A primeira normativa acerca disto foi o art.204 inciso II da CF 1988, que estabelece:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Após a CF de 1988 a participação social nos processos decisórios da política de assistência teve importante transformação com a implantação dos conselhos gestores municipais e estaduais. Isto foi estabelecido na LOAS 8.742/1993 (BRASIL, 1993, art.30), que determina que para receber recursos da União para a política de assistência social é necessário que o Estado ou o Município implante um conselho gestor de assistência social, um fundo específico da assistência social e elabore planos anuais da política de assistência social, o que foi essencial para institucionalizar a participação social nas diferentes localidades.

Outro importante instrumento de participação social nos processos decisórios da política pública são as conferências nacionais, que na assistência social ocorreu em 1995 a sua primeira edição. O instrumento foi normatizado pela Medida Provisória convertida na Lei n° 9.720 de 1998 (BRASIL, 1998), que alterou a lei 8742/1993

(BRASIL, 1993), e vem ocorrendo extraordinariamente de forma bianual desde 1995, já estando na sua X edição, com a Conferência Nacional da Assistência Social de 2015 que ainda será realizada em dezembro de 2015.

Os conselhos gestores e as conferências da assistência social, que ocorrem nos três níveis locais são instrumentos importantes para inserir a forte e contínua participação social nas decisões da política pública (AVRITZER, 2012, p.13).

2.2 Contexto histórico das conferências nacionais

As Conferências Nacionais tiveram seu início em 1941 com o primeiro governo Vargas, que as instituiu em 1937 no campo da Saúde e da Educação. Até 2014 já houve 144 conferências nacionais, intervalo de tempo que trouxe mudanças no desenho institucional e na função que as Conferências Nacionais desempenham (BRASIL, 2015e). Por exemplo, as primeiras Conferências Nacionais que ocorreram no campo da saúde e da educação tinham como principal objetivo a articulação e a coordenação entre a União e os Estados. As conferências também tinham a intenção de estabelecer ações e parâmetros para que as políticas públicas pudessem ser implementadas nos diferentes Estados de forma uniforme, segundo os parâmetros estabelecidos pela União, devido à centralidade que o Governo Vargas possuía em suas ações (HOCHMAN, 2005, p.134).

As Conferências Nacionais tiveram inicialmente um caráter técnico e administrativo, tendo a participação restrita a gestores dos diferentes entes federativos, o que tinha como intuito centralizar o poder da União e estabelecer decisões racionais administrativas (HOCHMAN, 2005, p.133).

O caráter técnico e administrativo citado fez com que as conferências tivessem um número de participantes reduzido. A participação de organizações externas ao poder público, como entidades científicas e indivíduos da sociedade civil, só aconteciam por meio de convite da União, com a função de apenas contribuir para o debate, não tendo o direito a voto nas decisões (SOUZA et al, 2013a, p.28).

As Conferências Nacionais se mantiveram no molde técnico e administrativo até o fim da década de 1980, tendo poucas variações na sua finalidade de articulação federativa. Porém, o número de participantes foi crescente, desde a primeira conferência nacional da saúde, como observam Souza et al (2013a, p.29), principalmente a partir de 1980 com o processo de redemocratização do país. Este processo trouxe mudanças para as finalidades das conferências, que passaram a ter a finalidade de descentralização federativa e ampliação da participação social.

A primeira conferência com caráter de descentralização e ampliação da participação social foi a 8ª Conferência Nacional da Saúde, realizada em 1986. Para Souza (2013a), “as conferências se organizaram como novos arranjos institucionais participativos” (SOUZA et al, 2013a, p. 29).

A partir disto ocorreu um grande movimento dos grupos sociais organizados durante a construção da Constituinte de 1988, para a garantia de direitos e maior participação nas decisões públicas. Este processo ocorreu mais especificamente na área da saúde e da assistência social, em que já havia movimentos sociais organizados, o que garantiu constitucionalmente instituições participativas e descentralizadas em suas políticas, como a institucionalização dos conselhos gestores nos três níveis da federação e a realização das conferências nos diferentes níveis federativos (AVRITZER, 2012, p.10).

A mudança de finalidade das conferências nacionais a partir da Constituinte de 1988 esteve diretamente relacionada com a conjuntura política redemocratizante, que tinha o intuito de estabelecer canais de diálogo e participação entre sociedade civil e Estado. Até meados de 2000, as conferências nacionais se restringiram às áreas previstas constitucionalmente, como a saúde; assistência social; política da criança e do adolescente; políticas urbanas e de meio ambiente (AVRITZER, 2012, p.9).

A partir de 2003, houve uma grande ampliação da realização de conferências nacionais para os diversos campos de política pública. Segundo Avritzer (2012, p.7), “o governo federal adotou uma orientação genericamente participativa”, tendo ocorrido 74 conferências nacionais apenas no período de 2003 a 2010, do total de 115 conferências até 2010 (AVRITZER, 2012, p.7-8).

A grande ampliação do número de conferências nacionais realizadas a partir de 2003 demonstra que “sob o ponto de vista do governo, a questão ressaltada é o aumento quantitativo das conferências nacionais mostrando que, de fato, existe hoje uma política participativa no nível federal de governo centrada nas conferências nacionais” (AVRITZER, 2012, p.8).

As conferências nacionais muitas vezes são entendidas como processos que ocorrem com diferentes etapas de forma interconectada, porém nem sempre é assim. Existem formas diversas de conferência nacional, que muitas vezes ocorrem de maneira pontual em apenas um nível de governo. A partir de survey realizado por Souza (2013a.

p.36) de 84 conferências analisadas, 82% das conferências possuíam etapas estaduais e municipais no período de 2003 a 2011.

Souza et al (2013a, p.41) colocam que a realização de etapas anteriores à nacional, no nível municipal e estadual, tem grande importância para a definição, sendo um traço comum na realização das conferências, “na medida em que são os espaços de eleição dos representantes e formulação das propostas que servem de base para a discussão nas etapas subsequentes” (SOUZA et al 2013a, p.41).

Para Souza et al (2013a), mesmo com uma grande diversidade de formas de conferências nacionais, é possível traçar algumas características predominantes, a partir do survey que ele realizou:

Deste modo, as conferências podem ser compreendidas como processos participativos marcados pela interação entre Estado e sociedade, convocados pelo Poder Executivo e desenvolvidos em etapas interconectadas. Por meio da estrutura escalonada, representantes governamentais e não governamentais são escolhidos para as etapas seguintes. Da mesma forma, os resultados do diálogo são encaminhados de uma etapa para a outra até a nacional (SOUZA et al. 2013a, p.43).

A efetividade das conferências nacionais estará condicionada a alguns fatores. Avritzer e Souza (2013, p.17) dá ênfase à institucionalização deste instrumento, como um fator preponderante para sua efetividade. Outros fatores são a convergência política entre os atores da sociedade civil e o Estado; a tradição participativa da política pública; e a vontade política do Estado de introduzir a participação social na área (AVRITZER; SOUZA, 2013, p.17).

Avritzer (2012) coloca que as conferências nacionais possuem forte caráter deliberativo, pois a partir de um *survey* ele identificou que a maioria dos participantes das conferências nacionais afirmou que há de fato um debate de ideias entre a sociedade civil e o Estado na qual a concepção dos representantes do governo não é predominante (AVRITZER, 2012, p.21).

Quando se coloca em debate o caráter deliberativo das Conferências nacionais, se levantam questões acerca da efetividade destes espaços como arenas de proposição de diretrizes as políticas públicas. Assim, como colocado por Souza et al (2012):

Se os resultados das conferências nacionais não são incorporados aos textos e estratégias das políticas públicas, tanto atores governamentais

quanto da sociedade civil questionam a real necessidade de tanto esforço (SOUZA et al, 2012, p.8)

Assim, iniciativas de monitoramento e avaliação das deliberações das Conferências são realizadas nos diferentes campos das políticas públicas e, na próxima seção, serão apresentadas algumas iniciativas com este teor no campo da assistência social.

2.3 Conferências Nacionais da Assistência Social

A primeira conferência nacional da assistência social (CAS) ocorreu dois anos após a instituição da LOAS (BRASIL, 1993), em 1995, tendo continuidade até a atualidade. As CAS estão definidas para ocorrer ordinariamente em intervalos de quatro anos como está estabelecido no art. 117 da Resolução nº 33 (BRASIL, 2012), porém, podem ser convocadas de forma extraordinária, se for deliberado por maioria do Conselho Nacional da Assistência Social, em intervalos de 2 anos (BRASIL, 2015f).

Para Tapajós (2013), houve dois importantes marcos para definir a importância das instituições participativas na política pública da assistência social. O primeiro marco foi a deliberação da IV CAS que propôs a instituição do Sistema Único de Assistência Social, que foi para Tapajós (2013, p.232) a partir dali que as deliberações “começam a definir e incidir proativamente no planejamento e na agenda técnica e política da área”. O segundo marco foi a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, que trouxe novas exigências para organização e prestação dos serviços socioassistenciais, tornando mais complexas as demandas aos gestores, tendo como um dos desafios a inserção da participação social nas decisões da política pública (TAPAJÓS, 2013. p.232-33).

Para Tapajós (2013, p.233), a importância das CAS se demonstra a partir de deliberações que se consolidaram por meio de normativos e ações na política pública do SUAS. A autora cita algumas destas deliberações, como: A formulação e aprovação do plano decenal a partir da IV CAS; O desenvolvimento do Sistema de Informação do SUAS, questão deliberada em algumas conferências; a pesquisa de contagem nacional de população em situação de rua, pesquisa inédita em nível nacional, e que surgiu após demanda de deliberações da CAS.

A importância das deliberações das CAS também pode ser demonstrada por meio das diferentes ações de monitoramento já desenvolvidas nestes 20 anos desde a primeira CAS realizada. Assim, será feito um pequeno balanço sobre estas iniciativas a partir do estudo do Souza et al (2013b).

A primeira iniciativa clara de monitoramento dos resultados das conferências nacionais se deu em 2002, quando o Conselho Nacional de Assistência Social firmou

com os conselhos um plano de execução das deliberações da III CAS. Outra iniciativa de monitoramento ocorreu em 2003 quando o CNAS em seu plano estratégico definiu a intenção de monitoramento das deliberações da IV CAS; e posteriormente em 2006 houve a contratação de uma consultoria que fez um levantamento desde a I CAS até V CAS, para analisar se essas deliberações refletiram nas resoluções do CNAS, trabalho que teve como intuito subsidiar as discussões para a VI CAS (AVRITZER; SOUZA, 2013.p.15-16).

Quanto ao desenho das Conferências Nacionais que propiciaram a inserção das deliberações nos processos decisórios da política pública do SUAS, a V CAS foi uma importante iniciativa para maior inserção das deliberações, pois ela tinha como principal objetivo “consolidar um Plano de Metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social para os próximos dez anos”. Tinha os seus eixos temáticos iguais aos eixos do plano decenal, o que facilitou a inserção das deliberações neste instrumento de planejamento da política. Assim, a V CAS teve um caráter de elaboração conceitual do plano e de pactuação de compromissos para a política (AVRITZER; SOUZA, 2013. p.16).

Posteriormente, a VI conferência nacional foi preponderante para aprofundar-se nas metas já estabelecidas e definir estratégias para sua consolidação. No entanto, para Souza, et al (2013b), não houve a partir da VI CAS uma atuação forte do CNAS em relação ao monitoramento das deliberações e do PNAS, devido às CAS terem estabelecido eixos temáticos muito específicos e não terem estabelecidos instrumentos de gestão específicos para o monitoramento das deliberações, como ocorreu na V e VI CAS com o plano decenal. O estabelecimento de instrumentos de gestão específicos para as deliberações é essencial para que possibilite o monitoramento e a inserção destas na política pública, como estabelecer instrumentos de planejamento com base nas deliberações, como ocorreu no plano decenal do SUAS. Se não houver isto, estas deliberações terão um caráter mais genérico e dificuldade de inserção dessas proposições na agenda governamental (SOUZA et al, 2013b, p.17).

Após uma lacuna nas ações de monitoramento das deliberações, o CNAS instituiu um Grupo de Trabalho com a Resolução nº 3, de março de 2013, que posteriormente foi alterado pela Resolução nº 13, de junho de 2013, que tinha como objetivo (BRASIL, 2013b):

Desenvolver o monitoramento das deliberações das conferências nacionais de assistência social de 2005, 2007, 2009 e 2011 e fazer orientações metodológicas aos conselhos de assistência social dos municípios, estados e do Distrito Federal para o monitoramento sistemático e continuado de suas conferências (BRASIL. 2013b).

Esta avaliação ocorreu nos três níveis da federação e tinha como metodologia definição de eixos temáticos principais, que abarcavam os temas das conferências nacionais anteriores. Assim, possibilitou a adequação das deliberações nestes eixos, que analisavam qual a situação da implementação das deliberações e qual era a congruência com as normativas relativas à política do SUAS (SOUZA et al, 2013b, p.19), pois a IX CAS tinha como principal intuito avaliar os avanços do SUAS e as principais dificuldades ainda existentes com base no plano decenal (SOUZA et al, 2013b, p.18).

A IX CAS tinha como tema “A gestão e o financiamento na efetivação do SUAS” e importante característica desta conferência é que as etapas estaduais e municipais e do DF ocorreram com uma metodologia em que utilizou-se a lógica da avaliação local em cada esfera de governo, com base no documento gerado pelo Grupo de Trabalho (GT). Para o CNAS (2014a):

Ao mesmo tempo, permitiu analisar os avanços, as conquistas, os desafios e as dificuldades colocadas para a construção e consolidação do SUAS. Ressalta-se que o processo avaliativo da implementação das deliberações anteriores, reafirmou o compromisso dos diversos atores no cumprimento dessas deliberações, bem como apontando novas propostas para o avanço do SUAS nas três esferas de governo” (BRASIL. 2014a, p. 11).

A IX Conferência Nacional da Assistência Social teve a participação total de 3323 credenciados, entre delegados, convidados, observadores, acompanhantes e outros participantes. Os debates e as deliberações ocorreram em torno de 6 principais eixos temáticos, que foram:

O Cofinanciamento obrigatório da Assistência Social; Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processo de Planejamento, Monitoramento e Avaliação; Gestão do Trabalho; Gestão de Serviços, Projetos e Programas Socioassistenciais; Gestão de Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS; Regionalização. (BRASIL, 2014a, p.12).

Ao final da IX Conferência Nacional da Assistência Social, o processo resultou em 31 deliberações acerca dos eixos temáticos supracitados, deliberações estas que serão objeto de análise neste estudo.

O CNAS desenvolveu uma série de iniciativas de monitoramento e acompanhamento das deliberações, para que conseguisse avaliar e identificar as mudanças que houve na política a partir dos processos de participação. Isto é determinante para que os participantes se identifiquem com essas mudanças e continuem participando e acreditando na eficácia destes instrumentos de participação (WAMPLER, 2011, p.151).

O estabelecimento de atribuições formais do CNAS de monitorar e avaliar como está o andamento das deliberações e dar encaminhamento aos órgãos competentes, como estão previstas na NOB SUAS 2012, (BRASIL, 2012, art.117), foi consolidado com a instituição da Comissão de Monitoramento das Deliberações, por meio da Resolução do CNAS Nº 8 de 15 de abril de 2014 (BRASIL, 2014b), que foi alterada posteriormente pela Resolução nº26 de 2014 do CNAS (BRASIL, 2014c). Estas resoluções regulamentam a comissão, que já estava prevista desde a reformulação do regimento interno do CNAS em 2011, no artigo 41 (BRASIL, 2011a), porém, só foi instituída em 2014. A comissão é formada por conselheiros titulares do CNAS, com representação paritária e eleitos em plenária. As principais funções estão estabelecidas conforme o art. 6º, e basicamente são:

Propor metodologia para o monitoramento das deliberações; desenvolver avaliação e monitoramento das deliberações das CAS a partir da IX CAS; e recomendar orientações e instrumentais para monitoramento e avaliação das deliberações; monitorar e avaliar as deliberações a luz das metas dos planos decenais.

Estas atribuições demonstram uma vontade institucional de monitoramento e avaliação de forma contínua e bem definida metodologicamente, o que pode favorecer a inserção das deliberações nas arenas de decisão do SUAS. A deficiência na continuidade dos processos de monitoramento e avaliação das deliberações e na definição clara de metodologias para estes trabalhos é a principal crítica colocada por Souza et al (2013b, p.19) em relação às iniciativas do SUAS para maior dar maior efetividade as Conferências da Assistência Social.

A NOB SUAS 2012 teve grande importância para regulamentar novos serviços e diretrizes a política do SUAS, colocando a participação social como um dos importantes eixos da política (BRASIL, 2012). Para Rizzotti e Lopes (2013, p.237) a Norma Operacional Básica do SUAS 2012 (BRASIL, 2012), foi resultado de um longo período de debates entre os gestores, consulta pública e de deliberações no CNAS. A NOB

SUAS 2012 tinha como intuito adequar os regramentos da política à nova Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011(BRASIL, 2011c).

A participação social está claramente definida nesta NOB SUAS 2012, como colocado no art. 5º, inciso VI e VII:

Art. 5º São diretrizes estruturantes da gestão do SUAS: VI - fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; VII - controle social e participação popular (BRASIL, 2012).

Para efetivar esta participação social, dando maior inclusão na política pública, a NOB SUAS coloca como uma diretriz estimular a participação social junto às instâncias de deliberação, como é explicitado no art.125:

Art. 125. O estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social, como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais (BRASIL, 2012).

O estímulo à participação social por parte do órgão gestor da política demonstra uma disposição da instituição para inserção da participação social, a princípio de forma normativa. Este estudo tentará identificar como as CAS estão definidas na política, de qual forma desempenham o seu papel, para possibilitar a inclusão social e a participação efetiva nas decisões da política.

A primeira normativa define quais serão as atribuições das conferências da assistência social, Resolução nº 33 do CNAS, de 12 de dezembro de 2012, art.116:

Art. 116. As conferências de assistência social são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2012).

O art.116 estabelece as atribuições das conferências nacionais da assistência social, como já está definido pela Lei 9720/1998 (BRASIL, 1998), que altera a Lei 8742/1993 (BRASIL, 1993). Esta definição da finalidade da conferência é um aspecto preponderante para que as expectativas dos participantes se adequem ao momento em que a conferência está inserida no ciclo de gestão da política. As conferências da assistência desempenham papel em diferentes momentos da política, pois a proposição

de diretrizes está vinculada à formulação, enquanto a avaliação é entendida como outra parte do processo do ciclo de gestão.

Outro importante normativo estabelece como as deliberações das conferências da assistência social nos três níveis da federação deverão servir de subsidio para a definição dos planos de assistência social. O normativo está no art. 22, da Resolução nº33 do CNAS, de 12 de dezembro de 2012 que define:

Art. 22. Os Planos de Assistência Social, além do que estabelece o §2º do art. 18 desta Norma, devem observar:

I - deliberações das conferências de assistência social para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 2012).

O art.22 demonstra que as deliberações devem ser a base para a formulação da política do SUAS em seus diferentes níveis, o que condiz com o aspecto propositivo que as conferências nacionais da assistência possuem e, assim, pode favorecer a inserção dessas proposições nos planos da política de assistência social.

As Conferências Nacionais da Assistência Social são convocadas e realizadas sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social, como determinado pela NOB SUAS 2012:

Art. 117. A convocação das conferências de assistência social pelos conselhos de assistência social se dará ordinariamente a cada 4 (quatro) anos.

§2º Ao convocar a conferência, caberá ao conselho de assistência social:

I - elaborar as normas de seu funcionamento; II - constituir comissão organizadora; III - encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes após sua realização; IV - desenvolver metodologia de acompanhamento e monitoramento das deliberações das conferências de assistência social; V - adotar estratégias e mecanismos que favoreçam a mais ampla inserção dos usuários, por meio de linguagem acessível e do uso de metodologias e dinâmicas que permitam a sua participação e manifestação (BRASIL, 2012).

Os incisos III e IV, são importantes demonstrações por parte do Estado que há normativamente uma atenção às deliberações das Conferências, porém muitas vezes há lacunas entre a normativa e a execução destas. Como citado por Avritzer, “Estas lacunas são provocadas pelo fato de ainda não haver uma forma de gestão que se articule claramente com as decisões das conferências nacionais” (AVRITZER, 2012, p.22).

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Participação Social.

A participação social surgiu a partir das teorias democráticas do sec. XX, para fazer frente aos modelos que defendiam o sistema representativo restrito à agregação de interesses por meio do voto. Souza et al (2012) colocam que as teorias democráticas participativas tiveram pouco espaço frente as teorias democráticas inicialmente.

A democracia liberal representativa foi eficaz no ponto de vista de ampliação da participação de forma quantitativa, mas de uma perspectiva qualitativa restringiu bastante a população de participação nos processos decisórios. Assim, gerou descontentamentos com este modelo hegemônico, o que deu origem a teorias contrárias a este modelo, que são as teorias participativas e deliberativas, a fim de mudar a relação entre Estado e sociedade civil (SILVA, 2009, p.8).

Na América do Sul foram criadas e fortalecidas instituições participativas na gestão pública, a fim de diminuir o distanciamento entre o Estado e a sociedade civil. Estas instituições tinham como intuito aumentar o controle social e ao mesmo tempo ampliar a influência da sociedade nas prioridades do Estado (SILVA, 2009, p.9).

No Brasil, a criação destas instituições participativas pode ser atribuída em boa parte à ação da sociedade civil durante a Constituinte de 1988. Assim, previu-se uma série de artigos relativos à participação social nas políticas públicas na área da saúde, assistência social, meio ambiente, criança e adolescente, políticas urbanas (AVRITZER, 2012, p.11).

Esta ação da sociedade civil se originou de um processo em ação desde a década de 80, visando à expansão da cidadania e aprofundamento da democracia (DAGNINO, 2004, p.95). Em seguida, desde a década de 1990 iniciativas de participação social foram sendo levadas para dentro do Estado, aproximando as relações entre sociedade civil e o ator estatal, por meio de conselhos gestores, orçamentos participativos no nível local e, no nível nacional, as Conferências Nacionais com certo destaque, como instâncias de participação social.

Para Luchmman (2007), a constituição dessas instituições participativas é fundamental, pois é por meio destas que o poder deve se organizar democraticamente, para que por meio da discussão pública sejam mediadas as relações entre os interesses individuais e coletivos na formação do interesse público, que será implementado pelo Estado. O modelo participativo se diferencia principalmente da democracia representativa por meio da perspectiva da legitimidade da decisão política. Do ponto de vista da participação social, a legitimidade da decisão política está condicionada ao debate público, enquanto no sistema representativo a decisão política está restrita aos representantes definidos no processo eleitoral (LUCHMMAN, 2007, p.144).

Neste estudo será dado o enfoque da legitimidade por meio das teorias democráticas deliberativas, que, como colocado por Cohen (1999), defende uma concepção em que se vinculam os processos participativos aos resultados.

3.2 Teorias democráticas deliberativas

As conferências nacionais pela análise de Faria e Petinelli (2012, p.248) são processos políticos em que há construção da agenda pública por meio da interação entre a sociedade civil e o Estado. Esta seção busca analisar como se dá essa relação entre o Estado e os atores sociais por meio das diferentes teorias democráticas deliberativas.

3.2.1 Teoria deliberativa Habermasiana

Esta seção irá tratar sobre um dos pioneiros e mais reconhecidos academicamente pelo desenvolvimento da democracia deliberativa em seus estudos, Jürgen Habermas. A sua pesquisa se desenvolveu a partir de reflexões sobre a ascensão do Estado Democrático Liberal. Habermas (2006) coloca que as democracias liberais possuem três principais aspectos:

Autonomia privada dos cidadãos; democracia cidadã, em que todos têm direitos iguais de liberdade e inclusão na comunidade política; e por último a independência da “esfera pública” que basicamente é uma arena que opera entre a sociedade e o Estado (HABERMAS, 2006, p.412, tradução nossa) ¹.

Habermas (2006, p.412) aborda que a tradicional democracia liberal dá preferência à liberdade dos cidadãos, diferente das tradições republicanas deliberativas, em que se enfatiza a participação política do cidadão ativo e da formação da opinião pública. Esta última perspectiva será aprofundada e desenvolvida pelos seus estudos. Assim, Habermas (2006) coloca que:

O modelo deliberativo é mais interessado na função epistemológica do discurso e da negociação, do que na racional escolha ou no “ethos polithical”². A teoria deliberativa visa uma busca cooperativa da deliberação cidadã, para solucionar os problemas políticos, tomando

¹ The institutional design of modern democracies brings together three elements: first, the private autonomy of citizens, each of whom pursues a life of his or her own; second, democratic citizenship, that is, the inclusion of free and equal citizens in the political community; and third, the independence of a public sphere that operates as an intermediary system between state and society (HABERMAS, J. 2006. p, 412).

² The logically implied (but not always achieved) institutional expression. Of this ethos were at large representation, nonpartinanship, a strong executive (especially the council manager form) master planning, and strict and impartiality, and efficiency.(VILSON; BANFIELD, 1971, p.1048)

lugar das soluções de agregação dos interesses privados e coletivos, como o voto (HABERMAS, 2006, p.413, tradução nossa)³.

Habermas (2006, p.413) coloca que o processo deliberativo é formado por resultados razoáveis, assumindo que os discursos mobilizam relevantes questões e reivindicações, promovidos pela avaliação crítica dos argumentos. Assim, coloca que o processo deliberativo é um processo de comunicação que se desenvolve discretamente no dia-a-dia, com perguntas e respostas razoavelmente fundamentadas. Portanto, não se pode assumir que os seus argumentos e reivindicações são validos por si só. Faz-se necessário que se comprove que eles são legítimos e razoáveis para o processo.

A partir do processo deliberativo se constroem opiniões políticas unidirecionais e não polarizadas, assim as opiniões iniciais serão diferentes das opiniões ao final do processo deliberativo, devido ao maior nível de informação, perspectivas mais amplas e claras das questões discutidas. Geralmente, opiniões impessoais tendem a ter maior influência no processo deliberativo e isso faz crescer a confiança e expressa a legitimidade do processo de deliberação com argumentos justos. Habermas (2006, p.414) dá bastante atenção para o papel da comunicação política no processo de deliberação. A comunicação política irá circular entre as arenas públicas amplas da comunicação cotidiana, indo até os discursos institucionalizados, no centro do sistema político.

A esfera pública é uma arena entre o Estado e a Sociedade civil. Portanto, ela irá intermediar a comunicação política entre a deliberação informal e as arenas formais (a ligação entre as arenas públicas e o centro do sistema político) (HABERMAS, 2006, p.415). Para Habermas (2006):

O centro do sistema político consiste em: Parlamento; Corte; instituições administrativas; Governo. Cada instituição desta é especializada em um tipo de deliberação. Por exemplo: O parlamento é especializado em decisões legislativas e programas políticos; A corte, em regras ou vereditos. O que resulta em diferentes tipos de deliberação institucionalizadas e processos de negociação Na periferia do sistema político, a esfera pública é formada por uma diversidade de mensagens, como notícias, comentários, falas, cenas e imagens, show e filme, que podem ter conteúdo informativo, polêmico, de

³ The deliberative model is interested more in the epistemic function of discourse and negotiation than in rational choice or political ethos. Here, the cooperative search of deliberating citizens for solutions to political problems takes the place of the preference aggregation of private citizens or the collective self-determination of an ethically integrated nation.(HABERMAS, 2006, p.413)

entretenimento. Essas mensagens podem ser originadas de diversos atores, como políticos, partidos políticos, grupos de pressão, “lobbystas” e da sociedade civil. (HABERMAS, 2006, p.415, tradução nossa) ⁴.

Para Habermas (2006) é essencial que o processo deliberativo aconteça de forma legítima representando três principais funções, que são: mobilizar e colocar relevantes questões, especificando as suas interpretações; para processar as contribuições por meio de argumentos a favor e contra; e para gerar atitudes racionalmente motivadas ou não, que determinem os resultados de decisões tomadas corretamente. Basicamente, espera-se que a esfera pública garanta a formação de uma opinião pública plural (HABERMAS, 2006, p.416).

Habermas (2006, p.417) traz importantes questões sobre o modelo de comunicação em uma democracia legítima. Para ele, as relações entre o Estado e os atores sociais se dão de formas variadas e alguns possuem maiores poderes para influenciar e formar a opinião pública. Estes atores com maior influência podem ser prejudiciais para as ações do Estado, como os “lobbystas” e neocorporativistas, que podem ameaçar o Estado com problemas no setor econômico, com a fuga de capitais, inflação crescente e outras questões que podem ser influenciadas pela ação destes. No entanto, também existe o papel da sociedade civil que por meio de grupos sociais organizados pode se mobilizar em prol de questões de justiça social e melhores serviços. Os atores que possuem maior influência e poder sobre a opinião pública, geralmente possuem maior acesso ao sistema midiático que representa interesses da elite e acesso facilitado ao Estado, devido os seus poderes econômicos.

Assim, Habermas (2006, p.418) enfatiza que uma das principais características da esfera pública é sua capacidade reflexiva, em que a esfera pública funcionará como um filtro - se ela funcionar de fato, em que apenas as questões relevantes e controversas que forem consideradas plausíveis, a luz da opinião dos diferentes setores que estão representados, serão inseridas no processo deliberativo. O trecho a seguir expressa a importância da esfera pública para o processo deliberativo:

⁴ At the periphery of the political system, the public sphere is rooted in networks for wild flows of messages—news, reports, commentaries, talks, scenes and images, and shows and movies with an informative, polemical, educational, or entertaining content. These published opinions originate from various types of actors—politicians and political parties, lobbyists and pressure groups, or actors of civil society (HABERMAS, 2006, p.415).

O poder da estrutura da esfera pública poderá distorcer a dinâmica da comunicação de massa, pois irá requerer que relevantes questões necessitem de informações e apropriadas contribuições para serem mobilizadas (HABERMAS, 2006, p. 418, tradução nossa).⁵

Para o autor, outro importante quesito para o processo deliberativo é o discurso racional, que Habermas (2005) entende como uma forma de se inserir em uma argumentação, a fim checar se os argumentos e reivindicações são válidos ou não, para que se decida se apoia ou não, com argumentos a favor ou contra, as proposições. Existem alguns critérios para que o discurso racional esteja presente na argumentação, como: direitos iguais de comunicação, sinceridade e participação livre de opressão ou manipulação durante o processo (HABERMAS, 2005, p. 385).

A qualidade do discurso está ligada a elementos estruturais, como: a reciprocidade de levantar e responder questões referentes às demandas válidas; a conexão entre o intercâmbio de justificativas razoáveis; a inclusão direta ou indireta dos atores envolvidos com as questões ali colocadas no processo; e ausência de pressões interferindo sobre os argumentos, a não ser a força do melhor argumento (HABERMAS, 2005).

Os indivíduos que estão inseridos no processo deliberativo devem estar dispostos a três disposições, que são: uma atitude reflexiva em relação a suas próprias reivindicações; estar disposto a assumir as demandas e contra-argumentos dos outros indivíduos a sério; sinceridade e ausência de manipulação ou auto decepção (HABERMAS, 2005, p.384)⁶.

Habermas (2005, p.386) coloca que o processo deliberativo, é uma solução para o problema de legitimidade que o Estado secular vem enfrentando com o “fato do pluralismo”.

⁵ The power structure of the public sphere may well distort the dynamics of mass communications and interfere with the normative requirement that relevant issues, required information, and appropriate contributions be mobilized (HABERMAS, 2006, p. 418).

⁶ The remaining three criteria concern required dispositions of participants: a reflexive attitude towards one's own claims and background assumptions; ideal role taking or willingness to take the demands and counterarguments of the others seriously; and sincerity or the absence of manipulation and self-deception (HABERMAS, J 2006. P.384).

3.2.2 Cohen: Um modelo ideal de deliberação

Dando continuidade ao estudo das teorias deliberativas, podemos citar Cohen (1997), que deu continuidade a algumas linhas teóricas de Habermas, como o consenso, a igualdade no processo deliberativo e ausência de coerção. Cohen, porém, reconhece novas dinâmicas no processo deliberativo, dando bastante ênfase para o associativismo, como forma de representação da sociedade civil.

Para Cohen (2003, p.238), o associativismo não é só uma forma de unir interesses comuns, mas sim de se construir novas arenas para solucionar problemas por meio da deliberação entre os cidadãos, também responsáveis por promover a igualdade de poderes nessas arenas, canalizadas para o bem comum da sociedade.

Sobre o ponto de vista de Cohen (1997, p.72), a democracia tem um papel fundamental para moldar a forma com que os seus membros entendem a si próprios e os seus próprios interesses. As políticas democráticas envolvem a deliberação com foco no bem comum, o que requer uma forma de igualdade entre os cidadãos que molde suas identidades e interesses em prol da concepção de bem comum. Cohen (1997) irá buscar um modelo ideal de deliberação que capta a noção de justificação por meio da argumentação entre cidadãos iguais e que sirva como um modelo formal para as instituições deliberativas.

Esta justificação deve ser suportada com argumentos racionais, que podem ter discordâncias e pesos diferentes nos diferentes argumentos, mas que devem seguir a razoabilidade para o processo deliberativo (COHEN, 2003, p.241).

O processo deliberativo também será caracterizado por propor alternativas e soluções a agenda pública e fundamentar essas soluções e alternativas a partir de argumentos razoáveis. Os resultados só são legítimos se eles se originarem de um processo deliberativo entre iguais e livres de opressões (COHEN, 1997, p.73).

Cohen (1997, p.74) coloca que as escolhas coletivas devem ser feitas de acordo com os preceitos da deliberação, não devem ir de acordo com as preferências e desejos individuais. Cohen defende, como Habermas, que diferenças de poder não podem influenciar coercitivamente os processos com interesse privados. Assim, faz alusão ao

trecho de Habermas (2005, p.384) que defende que a “única pressão que pode ser estabelecida é a do melhor argumento”⁷.

Uma importante consideração que Cohen (2003, p.242) faz sobre o processo deliberativo é que quando alguém está inserido no processo e tenta argumentar e embasar os seus argumentos para convencer o outro, irá ajudar o outro a construir argumentos para defender as suas proposições e assim reciprocamente para ambos. Portanto, isto irá contribuir para o compromisso de solucionar o problema que estava em questão.

O autor coloca que a autonomia no processo deliberativo é fundamental, pois a subordinação de preferências ou circunstâncias torna o processo deliberativo ineficaz. Assim, é necessário que as condições estimulem a formação das preferências deliberativas, para que isso favoreça as capacidades deliberativas. Para isso é necessário que as instituições de decisão coletiva estejam alinhadas com as perspectivas da ideal deliberação. (Cohen, 1997, p.77). Cohen (2003) coloca a importância do ideal deliberativo no seguinte trecho:

A ideal deliberação irá utilizar dos argumentos racionais comuns para disciplinar o poder e as preferências, para que se conecte as normas de um processo político igualitário com uma distribuição igualitária (COHEN, 2003, p.242, tradução nossa)⁸.

⁷ forceless force of the better argument (HABERMAS, 2005, p.384)

⁸ The deliberative ideal of using common reason to discipline power and preference thus arguably connects to substantive norms of political equality (fairness of process) and distributive equity (fairness of result) (COHEN, 2003, p.242);

3.2.3 Dryzeck e sua construção teórica sobre a teoria democrática deliberativa

Dryzeck (2002) é outro importante autor na escola das teorias deliberativas, que traz concepções do processo deliberativo distintas da concepção Habermasiana e de Cohen, considerando que os interesses próprios, a coerção, não são permitidos nos ideais deliberativos destes autores. Para Dryzeck (2002, p.1) o processo deliberativo será característico por ser um processo em que o indivíduo estará suscetível a mudança de suas preferências, por meio da persuasão e disputa de interesses durante o processo. Dryzeck (2002) coloca que a democracia deliberativa é a nova tendência, se opondo ao processo de agregação de interesses por meio do voto, dos direitos constitucionais ou até mesmo do autogoverno. Ele coloca que o processo deliberativo é o renovado conceito de autenticidade da democracia, em que a deliberação tem como símbolo cidadãos engajados e competentes.

A única regra que o processo deliberativo tem para ser autêntico é que a deliberação motive o momento reflexivo, não coercitivo. Porém, esse processo não coercitivo não exclui a dominação por meio do exercício de poder, manipulação, doutrinação, barganha e expressão do próprio interesse. Fatores estes que podem ser combatidos por meio da igualdade de capacidade deliberativa entre os atores do processo (DRYZECK, 2002, p.2).

Dryzeck (2002, p.3) irá se referir ao modelo deliberativo como uma democracia discursiva, como desenvolve Habermas (2005), porém trata de forma crítica este conceito, se opondo aos modelos que consideram a democracia discursiva apenas se estiver imersa em estruturas constitucionais liberais. Para Dryzeck (2002) é necessário que o modelo de democracia discursiva seja plural envolvendo as diferenças, sem apagá-las, o que permite estabelecer a deliberação como uma tradição, de forma transnacional, se estendendo para além dos limites do Estado e das estruturas constitucionais.

Dryzeck (2002) coloca que estados que optam pelo modelo democrático liberal, costumam ter políticas globais fracas, demonstrando que os modelos discursivos alternativos são importantes neste tipo de política. A possibilidade de democratização dos recursos discursivos possibilita uma democracia deliberativa, em que ele acredita na força da contestação do discurso (DRYZECK, 2002, p.19).

Como já colocado, Dryzeck (2002) faz críticas ao processo deliberativo inserido no Estado democrático liberal, mas aborda que não são fatores excludentes o processo deliberativo e o Estado liberal. Defende, porém, que não deve ser visto, como muitos autores colocam, que a deliberação só é possível em perspectivas de um Estado liberal. Para Dryzeck (2002) os modelos liberais democráticos acreditam que a deliberação, como já colocado por Cohen (1997), precisam acontecer livres de distorções e a forma de conter as distorções se dá por meio de uma constituição e eleições livres. Porém, ele argumenta que falharam neste aspecto, pois apenas uma constituição e um processo eleitoral livre não são suficientes para conter as forças externas à constituição e ao Estado, como os discursos dominantes e ideológicos das forças econômicas. Dryzeck (2002) coloca que boa parte dessas forças atualmente decorre de políticas econômicas transnacionais. Assim, essas forças impõem restrições quanto ao conteúdo das políticas públicas e ao grau de democracia que o Estado adota (DRYZECK, 2002, p.20).

Dryzeck (2002, p.21) reconhece que sua teoria democrática se enquadra nas teorias críticas da democracia, enfatizando que essas teorias não possuem a simples função de identificar as forças que distorcem o processo deliberativo e restringem as políticas públicas de um país, para arranjar soluções para contê-las. Dryzeck (2002), aborda que as teorias críticas da democracia vão além disso, elas possibilitam que a competência cidadã reconheça e se oponha às forças dominantes, assim promovendo a participação em autênticas políticas democráticas.

Dryzeck (2002, p.27) faz uma crítica severa ao modelo liberal democrático, argumentando que é um modelo que não permite a ascensão de modelos contra-hegemônicos como as teorias críticas da democracia, o socialismo e o feminismo. O modelo democrático imposto pelos modelos liberais é bastante criticado sob o aspecto de enfatizar apenas a participação da agregação de interesses. Portanto, Dryzeck (2002), defende que não é interesse dos teóricos críticos da democracia que haja uma expansão deste modelo democrático para as diversas sociedades, mas sim que este modelo seja aprimorado, para que existam espaços deliberativos no Estado.

Dryzeck (2002) sugere que haja a expansão de três principais dimensões, para uma democracia autêntica e deliberativa, que são:

- O primeiro é que haja mais pessoas capazes para participar efetivamente das decisões coletivas.

- O segundo é desenhar um modelo que traga mais questões e áreas da vida, para dentro do controle democrático, estas questões podem ser reguladas ou não, a depender do que for decidido deliberativamente.
- Terceiro, para que haja autenticidade no controle, é necessário que envolva uma participação efetiva de atores competentes e autônomos (DRYZECK, 2002, p.29, tradução nossa)⁹.

Outro importante ponto é que Dryzek (2002, p.29) é crítico às concepções que abordam apenas a visão racional e uniforme do processo deliberativo, mais uma vez se opondo aos teóricos clássicos como Habermas (2006) e Cohen (1997) que veem a opressão como um processo que dificulta a comunicação na deliberação. Para Dryzek (2002) as deliberações sobre a diferença são possíveis, assim os vários tipos de comunicação destacados pelas diferenças democráticas devem ser admitidos. No entanto, não devem ser vistos de forma acrítica e a coerção deve ser reconhecida e combatida. Os modos de comunicação adicionais (que neste caso são os modos que permitem as diferenças e assim a coerção) devem ser reconhecidos como medidas suplementares aos modelos racionais e não alternativos. A deliberação sobre a diferença é mais bem conceituada segundo Dryzek (2002) em termos da contestação de discursos e em relação ao jogo de identidades e da diferença.

⁹ The first is franchise, expansion of the number of people capable of participating effectively in collective decision. The second is scope, bringing more issues and areas of life potentially under democratic control (though a polity may deliberatively decide not to regulate particular issues). The third is the authenticity of the control: to be real rather than symbolic, involving the effective participation of autonomous and competent actors (DRYZECK, 2002, p.29).

3.2.4 Teorias deliberativas Integradas

Por fim, as teorias deliberativas integradas possuem como objetivo trazer uma perspectiva mais realista do processo deliberativo, que englobe as diferentes teorias já citadas e tente entender a deliberação inserida em um processo mais amplo e diverso. Os principais teóricos acerca do tema são Goodin (2008), Hendryks (2006) e Mansbrigde (2010). Para Faria e Petinelli (2012) estes estudos abordam o tema sob a ótica da inclusão no processo e não da qualidade do processo deliberativo, tentando envolver tanto o conflito e a resistência, quanto o consenso e o diálogo (FARIA; PETINELLI, 2012, p. 252).

Começando por Goodin (2008, p.186), o seu modelo proposto é um sistema sequenciado de momentos deliberativos. Goodin (2008) propõe este modelo se opondo aos modelos que simplificam o processo deliberativo a um momento simultâneo e contínuo de deliberação, em que diversos atores irão chegar a um consenso. Portanto, Goodin (2008) defende que há uma diversidade de ideias entre os diferentes atores, assim havendo competição no processo, com vencedores e perdedores, sendo um jogo de soma zero, como colocado:

A comunicação no mundo real não é puramente um jogo cooperativo de imaginação filosófica. Ao invés disso, é uma mistura de motivações e estratégias ou pior, um jogo de pura competição, em que uma pessoa ganha e a outra perde (GOODIN, 2008, p.190. tradução nossa)¹⁰.

A teoria de Goodin (2008, p.191) tenta estabelecer momentos sequenciados de deliberação, em que as arenas amplas de deliberação sejam divididas em grupos menores, com tarefas específicas, a fim de tornar o processo deliberativo mais inclusivo e qualificado. Os diferentes atores terão papéis distintos e específicos no processo deliberativo, reconhecendo as diferenças e os conflitos, que nestas arenas reduzidas poderão ser conformados. Assim a divisão em momentos sequenciados é importante para tornar o processo mais plural e qualificado. O principal exemplo que Goodin (2008) traz é o parlamento, pois há divisão de tarefas entre as comissões, que seriam os subgrupos deliberativos, com a função de analisar detalhadamente as proposições,

¹⁰ Communication in the real world is not the purely cooperative game of the philosophical imagination. Instead it is a mixed-motive game of strategy or worse, a game of pure competition, in which one person's gains are the other's losses (Goodin, 2008, p.190).

redefinir algumas questões, filtrar as diferentes proposições. Assim estes subgrupos, neste caso as comissões, possuem o papel de dar ‘inputs’ às deliberações em escala maior, no caso as assembleias parlamentares. As assembleias seriam espaços em que as decisões são mais generalizadas, se decidindo pelo sim ou o não sobre uma questão, por isso a necessidade de grupos menores de debate e inclusão dos conflitos e das diferentes ideias que irão dar um “background” às decisões em um nível maior da deliberação.

Com citado por Goodin (2008, p. 193, tradução nossa), “A deliberação em subunidades serve com conhecimento e inputs para o grupo maior com ampla responsabilidade de deliberação”.¹¹

Outra importante autora sobre as teorias integradas de deliberação é a Hendrycks (2006), que faz uma breve conceituação sobre as diferentes formas de teorias deliberativas até chegar ao atual modelo desenvolvido por ela e outros autores das teorias integradas de deliberação. Para Hendrycks (2006) as teorias deliberativas analisam como a sociedade civil interage com Estado e se exerce papel comunicativo ou estratégico no processo deliberativo. A sociedade civil para Hendricks é formada por:

Famílias, movimentos sociais, associações, meios de comunicação pública, como a mídia, mas excluindo as instituições governamentais burocráticas, partidos políticos, parlamento e toda organização que tenha restritamente fins econômicos e de mercado (HENDRYCKS, 2006, p. 489, tradução nossa)¹².

A sociedade civil é um espaço amplo e heterogêneo, portanto às vezes a desigualdade se faz presente e, nesta condição, certos grupos terão maior influência nas decisões do Estado. Isto ocorre pela maior capacidade de organização destes grupos, que possui maior acesso a informação e aos recursos financeiros (HENDRYCKS, 2006, p.489).

A influência que esses atores sociais possuem sobre o Estado está relacionada também com a forma de deliberação que se dá essas relações. Para Hendrycks (2006, p.492) existem três principais correntes teóricas do campo deliberativo, que são: teoria da micro deliberação; teoria da macro deliberação; e por último as teorias deliberativas

¹¹ The deliberations of these sub-units serve as background and inputs into the deliberations of the larger group with overall deliberative responsibility” (GOODIN, 2008, p. 193).

¹² Under this definition civil society encompasses the private sphere of families as well as associations, social movements and other forms of public communication, such as the media. However, it excludes state-bounded institutions such as political parties, parliament and the bureaucracy, as well as organisations centred wholly on the market and economic production. (HENDRYCKS, 2006, p.489)

integradas, que tentam abordar sob uma visão mais ampla e sistêmica o processo deliberativo.

A micro deliberação foca a sua análise em como ocorre a deliberação, buscando as condições ideais para um processo deliberativo de qualidade. Para a micro deliberação a sociedade civil terá um papel mínimo neste processo (HENDRYCKS, 2006), sendo a deliberação um processo restrito a uma pequena arena, em que os participantes estão sob iguais condições e liberdade para suas escolhas. A micro deliberação se caracteriza por ser um processo mais excludente em relação à participação social, o que leva a críticas em relação a esta característica. Hendrycks (2006) questiona o quão distante este modelo está dos modelos democráticos elitistas e qual é a legitimidade que este modelo possui em relação à sociedade civil (HENDRYCKS, p.492).

A macro deliberação será oposta ao modelo micro, pois terá uma característica mais inclusiva, em que os diferentes atores sociais e os cidadãos farão parte do processo deliberativo, que acontece principalmente nas arenas informais, fora do Estado. Esta pluralidade no processo pode ser perigosa se certos grupos sociais se utilizarem disto para distorcer a comunicação entre Estado e sociedade por meio de reivindicações ilegítimas. A macro deliberação tende a ter mais legitimidade devido a esta ampla participação, porém é necessário que haja algumas regulações, para que a desigualdade nas relações e a desordem não prejudiquem o processo deliberativo (HENDRYCKS, 2006, p.494).

Há uma ilustração sobre os conceitos trazidos por Hendrycks (2006), que é:

Se tivéssemos que colocar todos os nossos ovos deliberativos em uma pequena cesta, isto iria excluir os atores com rígidas e limitadas preferências. Alternativamente, se colocássemos todos os nossos ovos deliberativos dentro de uma grande cesta, isto iria privilegiar os atores da sociedade com recursos para articular, organizar e mobilizar as suas ideias na esfera pública (HENDRYCKS, 2006, p. 496, tradução nossa)¹³.

Primeiramente, a citação faz referência ao modelo de micro deliberação em que o processo é excludente anteriormente à dinâmica deliberativa, já na macro deliberação

¹³ If we were to place all our deliberative eggs in the micro basket, then this would be to exclude those actors with rigid or group-bound preferences. Alternatively, if we were to place all our deliberative eggs into the macro basket, this would privilege those actors in civil society with the resources to articulate, organise and mobilise their ideas in the public sphere (HENDRYCKS, 2006, p. 496).

o processo é mais inclusivo, porém isto faz com que os atores com mais recurso e mobilização consigam se articular melhor, se destacando no processo.

Hendrycks (2006) apresenta o sistema integrado de deliberação, neste sistema a deliberação irá ocorrer em diferentes esferas que irão se integrar. Assim ela compara o conceito de sociedade civil com sistema integrado de deliberação:

Como a sociedade civil, o sistema deliberativo engloba uma série de arenas aonde diferentes tipos de atividades particulares acontecem, neste caso, práticas comunicativas que estimulem a crítica e a reflexão pública (HENDRYCKS, 2006, p.499, tradução nossa)¹⁴.

A autora defende principalmente a multiplicidade de esferas de discussão e deliberação, que envolvam os múltiplos atores e misturem a deliberação formal com a informal. Deliberação formal são as arenas de deliberação que estão inseridas na estrutura estatal, sinônimo de micro deliberação. Deliberação informal são as esferas e atores não estatais do processo deliberativo, como apresentado no conceito de macro deliberação. Esse mix entre essas duas esferas será essencial para a “saúde do processo deliberativo” como colocado por Hendrycks (2006, p.499, tradução nossa).

Hendricks (2006, p.500) aborda que os diferentes atores terão distintas capacidades e habilidades para participar dos processos deliberativos nas diferentes arenas. Assim, os movimentos sociais, ativistas, irão estar mais capacitados para o processo macro deliberativo, já os parlamentares mais hábeis ao processo micro. Estas distinções trarão a diversidade aos momentos de interação entre estas duas esferas, o que é colocado como “*mixed discursive spheres*”. Para Hendrycks estas “mixed discursive spheres” têm importante função no processo, como citado no seguinte trecho:

O mais fundamental é o mix de esferas discursivas deliberativas que encoraja a sobreposição de ideias de diferentes tipos de atores, conectando o amplo discurso público com as conversas e decisões da elite política¹⁵ (HENDRYCKS, 2006, p.501, tradução nossa).

Esta interação entre os diversos atores tem motivado os cidadãos comuns a participarem destes processos de deliberação, que tipicamente são formados por grupos sociais organizados, especialistas e burocratas. Isto tem dado força a estes processos de

¹⁴ Like civil society, a deliberative system encompasses a series of arenas where particular kinds of activities take place; in this case, communicative practices that foster critical, public reflection (Goodin, 2006, p.499).

¹⁵ More fundamentally, ‘mixed’ venues encourage the cross fertilisation of ideas across different kinds of actors, connecting broader public discourse to the conversations and decisions of the political elite (HENDRYCKS, 2006, p.501).

interação entre as diferentes esferas (Hendrycks, 2006). A teoria deliberativa integrada visa capturar os benefícios da teoria macro deliberativa e da micro deliberação e tenta integrar e estimular o cidadão comum a estar inserido em ambas as arenas. É o caso, por exemplo, dos cidadãos juntos aos “*decision-makers*” das políticas, tendo voz e importância no processo de decisão nas micro arenas, ou junto às ONGs, movimentos sociais e lobistas no processo de macro deliberação (HENDRYCKS, 2006, p.501).

Hendrycks (2006) conclui que a diversidade de atores e questões colocadas nos espaços de deliberação nem sempre será contemplada diretamente nas decisões, devido a esta grande pluralidade. Isso faz com que alguns discursos e opiniões se percam durante o processo deliberativo, que ao seu final irá apenas refletir o conjunto de ideias já apresentadas, como citado no seguinte trecho:

Neste modelo, os procedimentos são mais prováveis para refletir em uma gama de discursos envoltos a um problema que os diferentes tipos de enclaves deliberativos encontram nas instituições estatais e na esfera pública ¹⁶ (HENDRYCKS, 2006, p.502, tradução nossa).

Porém, faz uma importante conclusão de que essa pluralidade de esferas discursivas durante o processo é uma forma de propor o aumento da quantidade e qualidade de deliberação na política contemporânea, a fim de promover arenas que permitam a diversidade de vozes da sociedade civil (HENDRYCKS, p.503).

Por fim, a teoria desenvolvida por Mansbridge (2010) traz a distinção entre as teorias clássicas de deliberação e as teorias mais expansivas e atuais sobre a deliberação. A principal crítica que Mansbridge (2010, p.66) faz é que as teorias clássicas colocam o processo deliberativo em que os diferentes atores iniciam com conflito de ideias, mas após as opiniões serem apresentadas e ouvidas pelos diferentes atores, eles chegarão a um consenso e uma decisão única que vai ao encontro do conceito de bem comum que é único entre os diferentes atores. Este conceito exclui a possibilidade da barganha e a negociação durante o processo deliberativo, não havendo o conceito de interesse próprio durante este processo.

No entanto, há teorias que se opõem ao modelo clássico e, assim, incluem o interesse próprio e a barganha no processo de deliberação. Têm como principal conceito o “*mutual justifiability*”, em que os diferentes atores irão compartilhar suas experiências

¹⁶ In this way, these procedures are more likely to reflect the constellation of discourses surrounding a problem than the kinds of deliberative enclaves found in state institutions and in the public sphere (HENDRYCKS, 2006, p.502).

e histórias no processo deliberativo, a fim de justificar os seus interesses próprios e convencer os outros atores a compartilharem de suas ideias. Neste processo não haverá um conceito único de bem comum como há nas teorias clássicas, pois ele irá agregar o conflito ao processo deliberativo, o que tornará o conceito de bem comum algo contestável e não definido de forma generalizada (MANSBRIGDE, 2010, p.67-68).

Mansbridge (2010) aborda que os conflitos e as plurais opiniões integradas ao processo deliberativo dificilmente irão chegar a um consenso devido aos interesses próprios, assim o processo deliberativo apenas irá clarificar e conformar os conflitos, como citado no trecho seguinte:

Quando os interesses ou valores são irreconciliáveis, a deliberação ideal não acaba em consenso, mas em uma clarificação do conflito e estruturação dos desacordos, que prepara a arena para decisões por métodos não deliberativos, como agregar ou negociar entre antagonistas cooperativos¹⁷ (MANSBRIGDE, 2010, p.68, tradução nossa).

Para Mansbridge (2010) a inclusão do autointeresse e do conflito nos processos de deliberação são essenciais para dar maior equidade e liberdade aos participantes, que podem expressar os seus diversos interesses e pluralidades na construção deliberativa.

Tabela 1 – Modelos deliberativos integrados

Modelos	Características	Objetivos da Deliberação	Meios
Modelo integrado de deliberação C. Hendriks (2006)	De deliberação C. Hendriks (2006) Múltiplas esferas discursivas, que podem ser formais, informais ou mistas.	Promover reflexão crítica e política	Formas de comunicação variadas indo desde o questionamento, a contestação, a negociação até o consenso
Sistema deliberativo J. Mansbridge(1999; 2007; 2009)	Consiste em discursos formais, bem como falas informais e cotidianas entre atores comuns e políticos.	Clarear o conflito e tentar conformá-lo, e não mais a busca do consenso em torno do bem-comum	Deliberação via razão, emoção e outras formas de comunicação, tais com a barganha
Sistema	Esferas diferentes	Compromisso	As partes buscarão

¹⁷ When interests or values conflict irreconcilably, deliberation ideally ends not in consensus but in a clarification of conflict and structuring of disagreement, which sets the stage for a decision by non-deliberative methods, such as aggregation or negotiation among cooperative antagonists (MANSBRIGDE, 2010, p.68).

sequenciado de momentos deliberativos R. Goodin (2008)	com discursos diferentes	mutuamente aceitável entre as partes, embora nunca o consenso racionalmente motivado.	negociar e barganhar interesses e não somente razões.
---	-----------------------------	--	--

Fonte: Faria (2010)

3.3 Conferências nacionais como um instrumento de proposição de diretrizes às políticas públicas.

As conferências nacionais irão se constituir em espaços que irão integrar a participação social, a representação e a deliberação, exigindo esforços diferenciados, como colocado por Petinelli (2012, p.250), para a mobilização social e construção da representação social e do diálogo para definição de uma política pública. Assim, observa-se que para analisar as conferências, necessita-se de teorias que integrem estes fatores e os entendam como um sistema. Para isso, houve a construção teórica das teorias deliberativas integradas, que possibilitam essa análise mais inclusiva e adequada para entender a deliberação nas conferências nacionais.

As teorias deliberativas integradas recomendam que esses espaços (neste estudo são as conferências nacionais) operem de forma inclusiva, pois deve haver a construção de uma agenda ou um processo decisório, que envolva todos os atores que estejam diretamente ligados a este processo. (PETINELLI, 2012, p.256). Essa definição se assemelha bastante ao desenho institucional de uma conferência nacional que possui o caráter de propor diretrizes a uma política.

Como coloca Almeida (2012, p.38), sobre a conceituação de proposição de diretrizes, o processo deliberativo de uma conferência ocorre com a participação dos diferentes atores da sociedade civil e do governo, com diferentes experiências de gestão, temática e participativa, o que possibilita a construção de diretrizes coletivas para determinadas políticas públicas.

Analisando as conferências nacionais sobre a perspectiva dos sistemas integrados de deliberação, a proposição de diretrizes não será plural apenas pelo aspecto da diversidade de atores inseridos neste processo, mas também pelos diferentes momentos de deliberação que estas arenas permitem o que enriquece o processo deliberativo, como colocado por Faria (2013, 77) “O diferencial desta proposta é, portanto, a ideia de uma pluralidade de espaços com diferentes padrões de ações que podem contribuir para a formação das capacidades deliberativas em diferentes graus.”

A visão de Hendrycks (2006, p.501) ajuda a compreender este processo, em que as “mixes discursive spheres” irão possibilitar uma importante troca de capacidades entre os atores da sociedade civil e o Estado, que possuem capacidades deliberativas

distintas. Por exemplo, considerando um usuário da assistência social e um gestor público, o usuário irá ter demandas sobre a política pública; e o gestor terá informações quanto à administração pública e à viabilidade das proposições. Assim, essa troca de informações irá enriquecer o processo e será fundamental para as deliberações, possibilitando uma proposição mais próxima da realidade.

O modelo de Goodin (2008) também é relevante, porque traz a perspectiva dos momentos sequenciados, em que a deliberação inicia-se em arenas reduzidas para arenas mais amplas, em que as arenas reduzidas irão possibilitar a conformação do conflito e dar um background para as decisões mais amplas (GOODIN, 2008, p.194). Essa teoria se adequa às conferências nacionais que possuem o caráter propositivo, como as Conferências Nacionais da Assistência Social, em que as discussões se iniciam em grupos de trabalhos (GTs) ou plenárias temáticas, que estão vinculados a eixos temáticos específicos. A partir desses GTs são encaminhadas propostas para plenária final, em que a decisão se dá de forma mais simplificada e com menor debate de ideias e argumentações, em que são votadas as propostas que sofrem destaque e as que não sofrem são aprovadas diretamente. Como analisa Goodin (2010, p.191), a deliberação irá ser dividida em componentes que seguem uma lógica sequencial, como ocorre nas mesas temáticas da IV CAS e nas plenárias temáticas, que estão colocadas no capítulo 2, seção II e III dos anais da IV CAS (BRASIL, 2014d, p.21), que subsidiam a plenária final e que irão resultar na proposição de diretrizes por meio das deliberações resultadas de todos esse processo.

Assim, Petinelli (2012, p.280) faz uma importante análise sobre o modelo de goodin (2008), relacionando com a estrutura das deliberações nas conferências:

As Conferências combinam espaços mais amplos de apresentação e contestação de perspectivas, opiniões, crenças e interesses com espaços menores, propícios à discussão, à reflexão e decisão das mesmas. Elas apresentam espaços com regras diferentes que permitem tanto a ação direta, como a ação discursiva, dependendo do tamanho e da função que desempenham seus espaços internos.

Quando se analisam as conferências nacionais que possuem caráter propositivo, um importante aspecto levantado é se há uma igualdade entre os membros na deliberação. Avritzer (2012, p.19) coloca que poderá assumir que há uma certa assimetria de informações entre os atores, pois assume-se que em geral os representantes do governo possuem maior nível de escolaridade. Como coloca Romão e

Martelli (2013, p.133): “A literatura tem apontado que, contrariando as esperanças dos deliberacionistas, a tomada de decisões nas Instituições Participativas ocorre em contextos de desigualdade de poder entre os atores sociais que as compõem”.

Esta desigualdade de condições entre os participantes do processo deliberativo é algo que deslegitima o processo deliberativo sob a perspectiva de Habermas (2006) e Cohen (1997), em que a condição de igualdade entre os membros é condição fundamental para que não haja coerção durante o processo. Para Mansbrigde (2007) não há a conceituação de bem comum único a todos, assim, os interesses e a barganha são aspectos que fazem parte do processo deliberativo, predominando o conflito, que irá ter espaço para ser conformado ou não.

Para Faria (2012, p.76), entender as conferências nacionais como um sistema deliberativo, pode ser um importante passo para que possa entender de melhor forma como a deliberação pode produzir uma opinião pública mais informada e decisões vinculantes mais legítimas, aspectos que são fundamentais para que se entenda qual o impacto que as conferências nacionais possuem sobre o ponto de vista de proposição de diretrizes a determinada política, como um caráter democratizante ou redistributivo destas conferências.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

Este estudo tem como objetivo analisar as deliberações da IX Conferência Nacional da Assistência Social e a sua relação com os instrumentos normativos e de planejamento da política pública do SUAS.

O método de pesquisa deste estudo se desenvolve de forma mista, qualitativa e quantitativamente. Qualitativamente, pois é feita uma interpretação do fenômeno e atribuição de significados (KAUARK et al, 2010). Quantitativamente, pois busca traduzir em número e medidas o fenômeno; neste caso, busca-se quantificar as deliberações inseridas nos instrumentos normativos e no PPA 2016-2019. Isso requer a utilização de métodos estatísticos, tais como porcentagem, média, mediana (KAUARK et al, 2010).

A pesquisa ocorre de forma descritiva, como colocado por Gil (2002), por tentar expor características de determinado grupo ou fenômeno, que neste caso são as deliberações da IX Conferência Nacional da Assistência Social e a sua possível relação com os instrumentos normativos, que são as resoluções da CIT e do CNAS e o PPA 2016-2019, fontes caracterizadas na subseção 3.1.

Para que seja feita análise das deliberações das conferências nacionais e a relação de conteúdo com os instrumentos de planejamento do SUAS é necessária a análise documental das deliberações da IX CAS e das resoluções da CIT e do CNAS, assim como as metas e iniciativas do PPA 2016-2019. Nesse sentido, a análise documental se caracteriza como qualquer fonte de informação já existente e que não recebeu tratamento analítico (LAVILLE; DIONNE, 1999).

A pesquisa não se restringe à análise documental; houve também pesquisa bibliográfica, por meio de estudos científicos sobre a temática, como artigos, livros, e publicações científicas em geral. A pesquisa é aprofundada, devido ao seu enfoque em uma situação específica o que irá caracterizá-la como um estudo de caso. Gil (2013, p.17) afirma que “a riqueza não está na extensão, mas na profundidade deste tipo de pesquisa”. Porém, o estudo de caso traz restrições em relação à generalização dos resultados da pesquisa, assim, necessitando cautela do pesquisador ao fazer as conclusões do estudo, como colocado por Laville e Dione (1999, p.157):

A principal censura feita a ele é de resultar em conclusões dificilmente generalizáveis. Mesmo que o pesquisador queira escolher casos representativos de um conjunto, os que ele considera podem ser marginais, excêntricos, resultando, afirma-se, que essa abordagem dificilmente poderá servir a verificação de hipóteses gerais ou de teorias que ela terá, aliás, contribuído para fazer melhorar.

4.1 Caracterização das fontes de dados

Para Laville e Dione (1999), os documentos aportam informações e dados diretamente, basta fazer a triagem destes documentos e julgá-los válidos ou não para sua pesquisa. Neste estudo foram selecionadas as deliberações da IX Conferência Nacional da Assistência Social, o projeto de lei do PPA 2016-2019 e as resoluções do CNAS e CIT. O objetivo da pesquisa é buscar relações entre as deliberações da IX Conferência Nacional com os instrumentos normativos e de planejamento, definidos aqui como as resoluções da CIT e do CNAS e as metas e iniciativas do PPA 2016-2019.

Os documentos escolhidos a serem analisados, as resoluções da CIT e do CNAS e o projeto de lei do PPA 2016-2019, foram escolhidos devido a características que demonstram a pertinência destes documentos em relação aos objetivos da pesquisa. Como colocado por Bardin (2011), a regra de pertinência é um critério fundamental para a escolha dos documentos a serem analisados: “Os documentos retidos devem ser adequados enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise” (BARDIN, 2011, p.128).

Como instrumentos normativos houve a seleção das resoluções do CNAS e da CIT, com um recorte temporal do dia 4 de fevereiro de 2014 a 30 de setembro de 2015. São analisadas as resoluções a partir de 4 de fevereiro de 2014, pois foi a data de publicação oficial das deliberações da IX CAS por meio da resolução nº1 de 2014 do CNAS (2014e), o que formalmente possibilitou que as deliberações pudessem ser objeto para tomada de decisão nessas arenas. A data final de 30 de setembro de 2015 foi escolhida devido à limitação temporal da pesquisa para fazer análise dos documentos e gerar os resultados. Assim, analisando o calendário de reuniões da CIT e do CNAS, que se reúnem uma vez por mês, a data mais adequada foi final de setembro, pois a última reunião ordinária do CNAS anterior a 30 de setembro se dá nos dias 17 e 18 de setembro, e da CIT no dia 3 de setembro, o que possibilita abranger significativamente as resoluções do CNAS e da CIT nos dois anos anteriores à X Conferência Nacional da Assistência Social, prevista para ocorrer em dezembro de 2015, dando início a um novo processo deliberativo para a política pública do SUAS.

As resoluções da CIT e do CNAS foram escolhidas devido à relevância que estes instrumentos de deliberação possuem para o desenho da política pública do SUAS e sua regulação, como já descrito na seção 1.1 deste estudo. Assim, é essencial que seja feita a análise dessas resoluções para que se consiga identificar como as deliberações influenciam o processo decisório da política pública do SUAS.

Outro documento a ser analisado é o texto do PPA 2016-2019, por ser o principal instrumento de planejamento nas três instâncias federativas, em que se estabelecem programas, metas e objetivos para as diversas políticas públicas. O PPA possui previsão constitucional no art. 165 da CF 88, em que se define:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

O PPA sofreu diversas alterações desde a sua primeira versão no exercício de 1991-1995. O atual PPA 2016-2019 vem de uma grande alteração nesta forma de planejamento governamental, que ocorreu no PPA de 2012-2015, que trouxe o instrumento para um nível mais estratégico, fazendo distinções mais claras do orçamento e dos planos e com a criação de programas temáticos, um importante ponto para a nossa análise, e houve uma importante qualificação dos canais de comunicação com a sociedade na sua construção (BRASIL, 2015g).

No PPA 2016-2019 não houve alterações estruturantes em relação ao PPA 2012-2015, apenas correções pontuais como a aproximação das orientações estratégicas aos programas temáticos (BRASIL, 2015g). As políticas públicas nas diferentes instâncias federativas e no âmbito nacional deverão desenvolver planos e programas em consonância com o PPA, conforme o art. 165 § 4º da CF 88:

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Este artigo demonstra a importância que o PPA possui para o planejamento das diversas políticas públicas, como o SUAS. “O PPA 2016-2019 vem demarcado pela ideia-força Brasil, Pátria educadora” (BRASIL, 2015g, p.9). O PPA-2016-2019 dará grande ênfase na educação como um aspecto determinante para inclusão social, garantia de cidadania e capacitação, mas também aborda-se aspectos macroeconômicos e

investimentos em infraestrutura. Assim, os eixos estratégicos são os norteadores para os programas temáticos que definem os objetivos e as metas para as políticas públicas. (BRASIL, 2015h).

Neste estudo são analisadas as metas referentes ao SUAS e políticas públicas transversais que o SUAS faça parte. As metas são “a medida de alcance do Objetivo, podendo ser de natureza qualitativa ou quantitativa” (BRASIL, 2015i, p.37). Porém, no PPA 2016-2019 as metas terão caráter estruturante, expressando apenas os mais importantes desafios a serem enfrentados pelo governo no período do plano (BRASIL, 2015g). Portanto, poderão não ser contempladas algumas questões em forma de metas, podendo ser abrangidas em forma de iniciativas (BRASIL, 2015g). Assim, neste estudo são analisadas as metas e iniciativas, a fim de buscar correlações com as deliberações da IX CAS.

O PPA 2016-2019 escolhido é sua versão preliminar na forma de projeto de lei do Poder Executivo, anterior a análise e aprovação pelo Poder Legislativo. Essa escolha metodológica se deve à complexidade das dinâmicas que o texto sofre após análise do Poder Legislativo, que é uma arena com interesses diversos e fragmentados, dificultando a identificação da inserção das deliberações ou não no PPA 2016-2019, e também devido à questão temporal da ausência de aprovação do projeto de lei até o presente momento, o que inviabiliza a análise da lei sancionada, para este trabalho.

O PPA 2016-2019 foi escolhido como objeto de análise, para aferir se as demandas das deliberações da IX CAS foram inseridas nesse planejamento, por ser o primeiro PPA elaborado após a realização da IX CAS.

4.2 Análise de conteúdo

Após a coleta dos dados, que foram caracterizados na subseção 4.1 como as resoluções do CNAS e CIT e metas e iniciativas do PPA 2016-2019, é preciso explicar a forma como serão organizados, categorizados, tabulados e analisados.

A partir da coleta destes dados, como colocado por Laville e Dionne (1999, p.142) “restará analisá-los e colocá-los em relação”, pois a simples coleta dos dados não irá trazer significações para o estudo, sem que haja uma triagem e organização. Nesse estudo, optou-se por categorizá-los para que se facilite o uso das informações e possa relacioná-las de forma mais rápida no momento de análise e interpretação das questões e hipóteses (Laville; Dionne. 1999). A análise inicial desses dados ocorreu de forma qualitativa, por meio do método de análise de conteúdo, como colocado por Laville e Dionne (1999, p.215). De acordo com as autoras:

Será preciso para isso empreender um estudo minucioso de seu conteúdo, das palavras e frases que o compõem, procurar-lhes o sentido, capturar as intenções, comparar, avaliar, descartar o acessório, reconhecer o essencial e seleciona-lo em torno das ideias principais... É esse o princípio da análise de conteúdo: consiste em desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação.

Inicialmente foram organizadas as deliberações em uma tabela. A tabulação “é a disposição dos dados em tabelas, possibilitando maior facilidade na verificação das inter-relações entre eles” (MARKONI, LACATOS, 2003, p.157). Neste caso, cada deliberação foi alocada em uma linha, com o seu texto na íntegra. Essas linhas foram dimensionadas em uma coluna que teve a nomenclatura “deliberações”. Após alocação dessas deliberações, foi feito um breve resumo de cada deliberação, em frente à deliberação na íntegra, com o objetivo de facilitar o processo de análise posterior, condicionados na coluna “tema principal da deliberação”.

Há mais duas colunas para caracterizar os dados, como uma coluna que informa a qual eixo temático aquela deliberação pertencia nos anais da IX CAS; outra coluna que numera as deliberações. Em resumo, as deliberações foram organizadas em colunas como essas abaixo:

Figura 1 – Caracterização das deliberações

Deliberações	Tema Central da Deliberação	Eixo Temático	Numeração da Deliberação
--------------	-----------------------------	---------------	--------------------------

As categorias a partir destas colunas de caracterização das deliberações são representadas em colunas de análise temática entre as deliberações e os documentos em análise para se buscar relações entre estes documentos, por meio de colunas com a nomenclatura dos documentos analisados, já citados na subseção 4.1. A análise foi feita de forma temática, buscando resoluções, metas e iniciativas que tenham correlações com as deliberações. Para isso foram definidos critérios para que essas deliberações pudessem ser categorizadas como matéria “contemplada integralmente”, “contemplada parcialmente” e “não contemplada”, categorias descritas mais adiante.

Os critérios possuem importância para análise temática e são definidos com base nas leituras que dão base à pesquisa do autor, como colocado por Bardin (2011): “o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo critérios que serão relativos à teoria que serve de guia à leitura” (BARDIN, 2011, p. 135). Os critérios têm caráter temático como explanado e foram codificados para que fosse possível categorizar as deliberações.

Os critérios foram definidos com base em duas principais unidades de registro. Unidade de registro é “a unidade de significação codificada que corresponde ao segmento do conteúdo considerado unidade de base, visando a categorização e a unidade frequencial” (BARDIN, 2011, p.135). As unidades de registro são:

Critério 1: Serviço

Critério 1-1: As resoluções/metast devem ditar sobre serviços socioassistenciais ou tipo de complexidade do serviço socioassistencial semelhante ao que está definido na deliberação, não podendo deixar de abranger nenhum serviço especificado na deliberação. Caso trate sobre serviços da gestão ou de benefícios, também devem estar completamente contemplados conforme a deliberação. Codificação: 2 pontos

Critério 1-2: Deve ditar sobre ao menos um serviço socioassistencial especificado na deliberação ou um serviço socioassistencial que esteja inserido no tipo de atenção socioassistencial especificado na deliberação. Também se aplica se a matéria for de conteúdo da gestão, sendo necessário que contemple ao menos um serviço da gestão/benefício que esteja na deliberação.

Critério 2: Ação

Critério 2-1: As resoluções/metastas que contemplem totalmente as ações ou ação determinada ao serviço socioassistencial ou atenção socioassistencial objeto da deliberação ou referente à gestão/benefícios.

Critério 2-2: A matéria da resolução/meta deve ditar ao menos sobre uma ação determinada ao serviço socioassistencial ou o tipo atenção socioassistencial especificada na deliberação ou referente a gestão/benefícios.

A partir da análise das metas/resoluções segundo os critérios estipulados, foi feita uma codificação para cada critério. O critério 1 teve codificações diferentes para os seus subcritérios que são o critério 1.1 e o critério 1.2. O critério 2 possui a mesma forma de codificação, sendo diferentes codificações para os subcritérios 2.1 e 2.2.

Critério 1.1 = 2 pontos

Critério 1.2 = 1 ponto

Critério 2.1 = 2 pontos

Critério 2.2 = 1 ponto

Para que pudesse ser feita a categorização “contemplada integralmente”, “contemplada parcialmente” e “não contemplada”, foi feito o somatório dos critérios “serviço” e “ação”. Cada critério só pôde assumir um valor para cada deliberação. Por exemplo: A deliberação 4 só pôde assumir o valor 1 no critério “serviço”, sendo excludentes os subcritérios. Quando houve diferentes resoluções/metastas/iniciativas aderidas a uma mesma deliberação, só foram contabilizados os critérios de maior valor. Nessa situação, caso os valores sejam iguais, são contabilizados uma só vez, por serem critérios excludentes que não geram somatório de acordo com sua frequência.

A codificação em relação às categorias se dá da seguinte forma:

Contemplada Integralmente: Para que a deliberação seja considerada contemplada totalmente, o somatório dos critérios deve ser igual a 4.

Contemplada Parcialmente: Para que a deliberação seja considerada contemplada parcialmente, o somatório dos critérios poderá assumir dois valores, que são 2 e 3.

Não contemplada: As deliberações “não contempladas” não geram somatórios, devido a não pertinência de inserção destes dados na tabulação para os documentos que possuem insuficientemente unidades de registro.

Exemplos: Deliberação nº5 – Contemplada Parcialmente: critério 1-2 e critério 2-1. Soma = 3

As resoluções nº 2, de 3 de Abril de 2014 da CIT (BRASIL, 2014f) e 11 de 2014 do CNAS (BRASIL, 2014g) dispõem sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada e reordenamento do ano de 2014 do Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias.

O serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias, segundo a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, instituído pela resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009), caracteriza como serviço de alta complexidade.

Assim, a resolução contempla a questão da normatização do cofinanciamento para os serviços de acolhimento institucional de adultos e famílias, estabelecendo critérios e contrapartidas aos municípios e Estados para o recebimento de recursos. Mas também institui atribuições administrativas para a União, Estados e Municípios que possibilitem a expansão qualificada desses serviços.

A deliberação foi contemplada parcialmente por abranger apenas os serviços de acolhimento institucional para adultos e famílias, mas os serviços de alta complexidade abrangem também os Serviços de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. E a resolução não aborda os serviços relativos à rede não governamental. Assim, contempla-se parcialmente o critério "serviços". Mas quanto ao critério da ação, as resoluções ditam exatamente sobre a expansão do cofinanciamento e sobre os critérios de elegibilidade; assim, contempla-se integralmente este critério da deliberação nº4.

Para ficar mais claro, a seguir está um exemplo de como este caso foi tabulado:

Tabela 2 – Tabulação das deliberações

Deliberação	Resoluções CIT 2014	Serviço	Ação	Soma	Situação
Ampliação do cofinanciamento para os serviços de alta complexidade assegurando critérios de partilha que contemplem o repasse efetivo para toda a rede socioassistencial governamental e não governamental	"RESOLUÇÃO Nº 2, DE 3 DE ABRIL DE 2014 Dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada e reordenamento do ano de 2014 do Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias.	1	2	3	Contemplada parcialmente

Fonte: autoria própria.

Como colocado por Laville e Dione (1999), a categorização é parte essencial para análise do conteúdo, pois “a partir dessas decisões que ele poderá alcançar o sentido profundo do conteúdo ou que passará ao largo das ideias essenciais”. A partir da soma dos critérios e com a codificação estabelecida para as categorias “contemplada integralmente”, “contemplada parcialmente” e “não contemplada”, o significado destas categorias para análise são os descritos a seguir:

- a) **Contempladas:** são as deliberações cujo conteúdo foi contemplado de forma integral como uma resolução/meta em pelo menos um dos documentos analisados.
- b) **Contempladas parcialmente:** São as deliberações cujo conteúdo está contido de forma parcial, algo relativo, mas não integral em uma das metas ou resoluções dos documentos analisados.
- c) **Não contempladas:** São as deliberações que não têm seu conteúdo contemplado em nenhuma das metas ou resoluções dos documentos em análise.

A partir da análise exposta, para as deliberações que foram consideradas “contempladas integralmente” e “parcialmente contempladas”, foram registrados na tabela os documentos encontrados com a temática referente. Assim, foi colocado esse dado em colunas referentes a cada tipo de documento em referência à deliberação. De modo mais preciso, foram criadas as colunas das resoluções da CIT 2014 e 2015, a coluna das resoluções do CNAS 2014 e 2015, coluna das metas/iniciativas do PPA 2016-2019. E, por fim, foi acrescentada uma coluna com as observações referentes à análise e descrição de como ocorreu à análise entre a deliberação e a resolução/meta. Na figura a seguir está um exemplo da forma final da tabela:

Tabela 3 – Estrutura básica da tabela (anexo A)

Deliberações	Tema Central da Deliberação	Eixo Temático	Numeração da Deliberação	PPA 2016 - 2019	Resoluções CIT 2014	Resoluções CIT 2015	Resoluções CNAS 2014	Resoluções CNAS 2015	Serviço	Ação	Somatório	Condição	Observação das deliberações aderidas
--------------	-----------------------------	---------------	--------------------------	-----------------	---------------------	---------------------	----------------------	----------------------	---------	------	-----------	----------	--------------------------------------

Fonte: autoria própria.

A análise prosseguiu de forma quantitativa, sendo feita outra tabulação, agora com os dados da tabela anterior. A análise foi feita por meio do registro da frequência de deliberações que serão inseridas, por eixos temáticos, nas categorias “contempladas integralmente”, “contempladas parcialmente” e “não contempladas”. Isso foi organizado em uma tabela, em que as categorias temáticas ficaram no eixo vertical e as categorias ordinais (contemplada integralmente, contemplada parcialmente e não contemplada) ficaram no eixo horizontal da tabela.

Houve o tratamento estatístico da frequência de deliberações em cada categoria estabelecida no quadro operacional. Assim, pretendeu-se medir as porcentagens de cada categoria temática em relação à soma total de todas as categorias temáticas e quantificar a porcentagem do somatório de cada categoria ordinal, como representado a seguir:

Tabela 4 – Exemplo da tabela de tabulação das frequências por eixo temático

	Total de deliberações	Contempladas integralmente	Parcialmente contempladas	Não contempladas	%
Tema 1					$\sum(x)/100$
Tema 2					$\sum(x)/100$
Tema 3					$\sum(x)/100$
Total geral/porcentagem	$\sum(y)$	$\sum(y)/100$	$\sum(y)/100$	$\sum(y)/100$	Total %

Eixo y (vertical) / Eixo x (horizontal) Fonte: autoria própria.

A medição das porcentagens é importante para quantificar o quanto é inserido das deliberações no instrumento de planejamento e para identificar se algum eixo temático possui maior inserção em relação aos outros e ao total medido. Esses processos estatísticos permitiram a reprodução de gráficos e dados que tornam mais claro o objetivo da pesquisa e a verificação ou refutação das hipóteses estabelecidas.

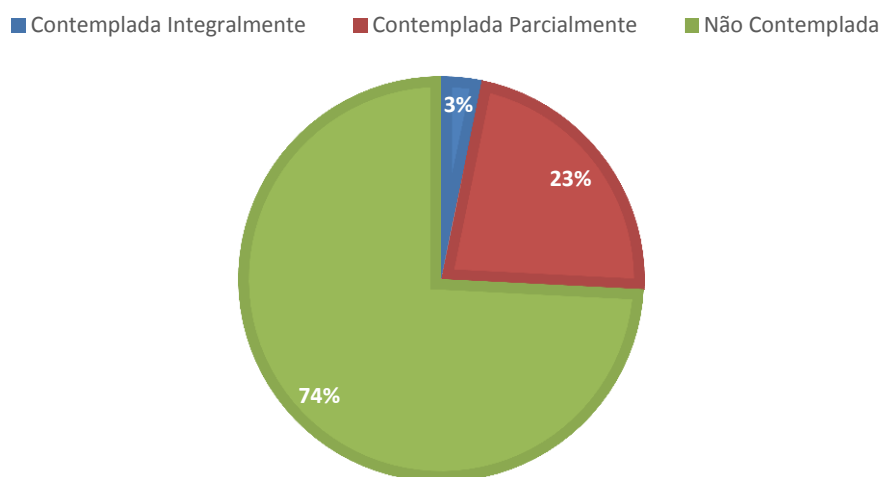
Após os processos estatísticos, o passo seguinte foi analisar os dados e interpretá-los. O processo de análise consistiu basicamente em detalhar os dados obtidos com os processos estatísticos, a fim de buscar respostas ao problema de pesquisa proposto e estabelecer as relações necessárias com os objetivos propostos pela pesquisa (LAKATOS; MARCONI, 2003).

A interpretação tenta relacionar os dados a repostas mais amplas, relacionando-os a outros conhecimentos e teorias. Como colocado por Lakatos e Marconi (2003,p.168), “esclarece não só o significado do material, mas também faz ilações mais amplas dos dados discutidos”. Com esses métodos, o estudo pretendeu refutar ou verificar as hipóteses estabelecidas.

5 RESULTADOS E ANÁLISE

Com o levantamento feito acerca das deliberações da IX Conferência Nacional da Assistência Social e análise das resoluções da CIT 2014 e 2015, CNAS 2014 e 2015 e as metas e iniciativas do PPA 2016-2019, constatou-se que alguns normativos contemplavam a temática das deliberações analisadas, como está demonstrado pelo gráfico um abaixo, que representa o número de deliberações que foram “contempladas integralmente”, “contempladas parcialmente” e “não contempladas”.

Gráfico 1 – Categorias das Deliberações



Fonte: autoria própria.

O gráfico demonstra que a maioria das deliberações não foram contempladas pelos objetos de análise, com um percentual de 74%. O alto número de deliberações “não contempladas” pode ser explicado por uma série de fatores, mas uma questão que é aparente é a diversidade de matérias que as deliberações englobam, como na deliberação nº 4, que dita sobre mudança na Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar 101/2000) (BRASIL, 2000), o que só seria possível por meio de processo legislativo, para alteração desta norma. O texto da deliberação nº4 é o seguinte:

Que as despesas da Assistência Social (Lei 8742/93) não sejam objeto de limitação de empenho nos termos do artigo 9º, parágrafo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o que lhes confere natureza de despesa obrigatória (BRASIL, 2014d).

Outras deliberações ditam sobre questões mais complexas e que podem levar longos prazos para uma decisão sobre este tipo de demanda, como na deliberação nº 11, que dita sobre a criação de uma Escola Nacional de Aprendizagem Permanente, o que demandaria decreto presidencial e uma destinação considerável de recursos para implantação deste equipamento público, o que pode explicar em parte a não contemplação dessa deliberação.

O número de deliberações “contempladas parcialmente” representou 23% do total de deliberações. Um exemplo de deliberação “contemplada parcialmente” é a deliberação nº17, que dita sobre:

Ampliar o cofinanciamento e instalar Centros Dia na rede pública municipal, para acolhimento de pessoas idosas e pessoas com deficiência, de forma a dar suporte às famílias que não tem possibilidades de cuidar de seus idosos e pessoas com deficiência durante o dia e nem condições de contratar cuidadores (BRASIL, 2014d).

A esta deliberação foi relacionada a iniciativa 058T do PPA 2016-2019, que trata da:

Ampliação da cobertura e qualificação dos serviços de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias em Centros Dias e Residências Inclusivas (BRASIL, 2015j).

A meta contemplou parcialmente a deliberação, pois, no critério “ação”, a iniciativa cumpre apenas a questão da instalação dos centros dia, como está citado por “ampliação da cobertura”. Porém, a iniciativa não contempla a “ampliação do cofinanciamento”, como está colocado na deliberação. Assim, no critério serviço a meta contempla a deliberação, pois a iniciativa tem como matéria os “Centros Dia”.

As resoluções nº 7, de 2 de junho de 2014 (BRASIL, 2014h) e resolução CNAS nº 19, de 5 de junho de 2014 (BRASIL, 2014i), ditam a ampliação do prazo para os municípios e distrito federal que realizaram o aceite de expansão dos serviços definidos no artigo 1º, que abrange no seu inciso V os Centros Dia, o que possibilita a implementação desses serviços, como demandado na deliberação no trecho “instalar centros dia na rede municipal”. Porém, não contempla a expansão do cofinanciamento, o que torna esta deliberação contemplada parcialmente pelas resoluções da CIT/CNAS e

pela iniciativa do PPA 2016-2019, de acordo com os critérios estabelecidos na seção 4.1.

Além da deliberação supracitada, mais sete deliberações estão na condição “contempladas parcialmente”, o que representou a maior porcentagem no conjunto das deliberações que foram aderidas de forma parcial ou integral. As deliberações “contempladas parcialmente”, segundo a análise, podem nos dar respostas sobre a dificuldade que o Governo federal, neste caso, possui para inserir integralmente uma deliberação, que recorrentemente possui demandas diversas em um mesmo texto. É o caso da deliberação nº21, que traz em seu texto demandas exigindo maior clareza e transparência nos critérios de seleção do Programa Bolsa Família, mas em seguida faz demandas sobre o desenvolvimento de estudos sobre os índices da linha de pobreza per capita, como está no texto:

Garantir maior transparência e clareza no processo de seleção das famílias ao Programa Bolsa Família e realizar estudos contínuos, que definam os critérios técnicos e a periodicidade de ajuste da linha de pobreza per capita, para concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2014d).

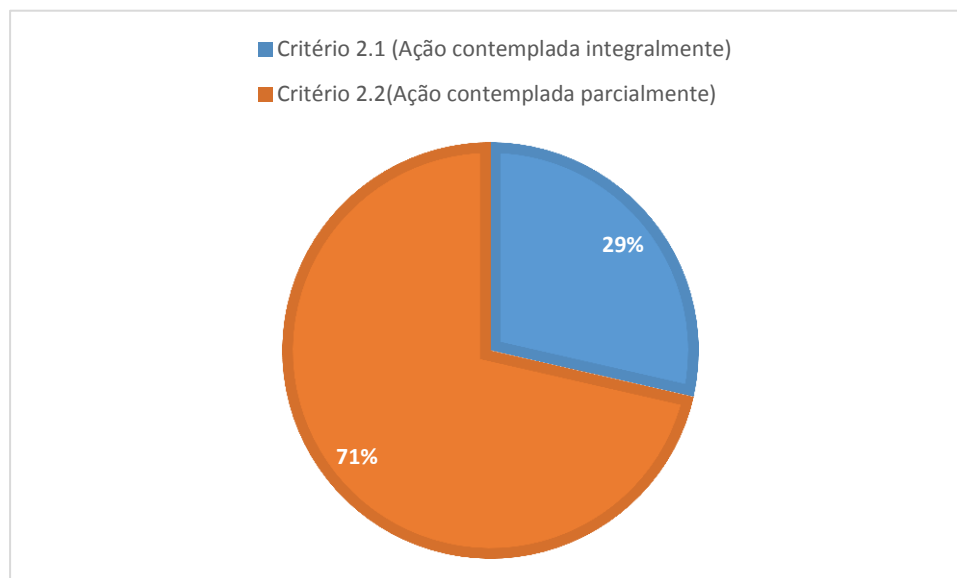
Para fundamentar essa interpretação, contabilizou-se a frequência com que o critério 2.2, apareceu nas deliberações “contempladas parcialmente”, pois ele expressa que as ações da deliberação não foram contempladas integralmente, como no exemplo acima, reforçando a suposição da diversidade de ações em uma mesma deliberação. Assim, contabilizou-se que de sete deliberações contempladas parcialmente, Cinco deliberações expressaram o critério 2.2, representando 71,42% do total, como está expresso no quadro abaixo:

Tabela 5 - Frequência de critérios das deliberações contempladas parcialmente.

Contempladas Parcialmente	Critério 2.1 (Ação contemplada integralmente)	Critério 2.2(Ação contemplada parcialmente)
7	2	5
100%	28,57	71,42

Fonte: autoria própria

Gráfico 2 – Frequência de critério nas deliberações contempladas parcialmente



Fonte: autoria própria.

A reunião de questões que às vezes estão tratadas de distintas formas na gestão da política, dificulta decisões que englobem essas variadas demandas que se apresentam em uma única deliberação. Assim, mesmo estas deliberações não sendo contempladas integralmente, elas são representativas para a eficácia das conferências se analisadas do ponto de vista da inserção das demandas nas decisões governamentais. Como colocado por Avritzer (2008), as conferências nacionais iniciam um processo de deliberação que é finalizado pelo órgão Estatal, que pode aceitar ou não as demandas da sociedade. Neste caso, a aceitação das demandas se deu em boa parte fragmentada, mas isso não exclui a inserção da participação social nas decisões.

O resultado da coleta de dados demonstrou que apenas uma deliberação foi contemplada integralmente dentre as 30 deliberações, o que representou em termos percentuais 3% do total.

A única deliberação contemplada integralmente é a deliberação nº18, que dita:

Ampliar os recursos e as ofertas de inclusão produtiva, dentre outros, os cursos do Pronatec e o Programa Acessuas Trabalho e aprimorar as ações intersetoriais, garantindo a prioridade do acesso para beneficiários do Programa Bolsa Família e pessoas em situação de

vulnerabilidade e risco social, inscritos no CADÚNICO (BRASIL, 2014d).

A deliberação nº18 foi contemplada integralmente pelas resoluções nº6 de 15 de maio de 2014 da CIT (BRASIL, 2014j) e nº17 de 5 de junho de 2014 do CNAS (BRASIL, 2014k). Essas resoluções ditam “aprovar metas e critérios de partilha dos recursos oriundos do cofinanciamento federal para a Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho no exercício de 2014” (BRASIL.2013). Isso contempla a expansão de recursos destinados e de ofertas para instrumentos de inclusão produtiva, como está colocado na deliberação, porém as resoluções tratam especificamente do Programa ACESSUAS/TRABALHO:

O Programa Acessuas Trabalho refere-se à mobilização, encaminhamento e acompanhamento dos usuários em situação de vulnerabilidade e risco social para acesso a cursos de capacitação, bem como a formação profissional e demais ações de inclusão produtiva (BRASIL, 2014l).

Que é um programa que tem como uma das principais ações:

Trabalhar em parceria com órgãos governamentais e não governamentais para a potencialização da integração ao mundo de trabalho, destacando-se a articulação com os órgãos da política do trabalho, e com o Pronatec/BSM, por meio de disponibilização de vagas em cursos oferecidos em Institutos Federais de Ciência e Tecnologia e em órgão do Sistema “S” tais como: o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) entre outras unidades ofertantes (BRASIL, 2014l).

Assim, as resoluções contemplam a ação de “ampliar os recursos e a oferta de inclusão produtiva”, mas também “aprimorar as relações intersetoriais” relativas à inclusão produtiva, por meio do Programa Acessuas, como está colocado no trecho acima. Contemplados integralmente o critério “ação” e o critério “serviço”, que nesta deliberação se concretiza pelo serviço de “inclusão produtiva”, a demanda está contemplada integralmente nas resoluções por meio do programa Acessuas. Além disso, a iniciativa 0617 do PPA 2016-2019 dita:

Promoção de ações para ampliar o acesso e as condições de permanência e êxito dos estudantes, nos cursos de educação profissional técnica de nível médio e nos cursos de formação inicial e continuada, bem como de inserção socioprofissional, prioritariamente para estudantes da rede pública, trabalhadores,

beneficiários dos programas federais de transferência de renda, pessoas com deficiência, população negra, populações do campo, povos indígenas e quilombolas (BRASIL, 2015j).

A iniciativa 0617 contempla de forma parcial a deliberação, pois ela trata de forma genérica a promoção de ações para inclusão produtiva de populações em situação de vulnerabilidade social e usuários de programas de transferência de renda. Isso não contempla, no critério da “ação”, as questões de ampliação do cofinanciamento e da oferta dos serviços. Porém, no critério serviço, a iniciativa contempla integralmente, por se tratar de iniciativas de inclusão produtiva voltadas aos grupos específicos em situação de vulnerabilidade social e usuárias dos programas de transferência de renda, assim como está exigido na deliberação.

A iniciativa 058M trata da “articulação do trabalho social com famílias à integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho” (BRASIL.2015j). Esta iniciativa contempla de forma parcial a deliberação, pois trata de forma bastante genérica iniciativas de inclusão produtiva aos usuários da assistência social, o que faz contemplar de forma parcial o critério ação, pois ela apenas engloba a questão da oferta dos serviços. No critério serviço contempla integralmente, pois se trata de uma ação voltada para inclusão produtiva voltada para usuários do SUAS.

A única deliberação contemplada integralmente, como explicitado, foi contemplada pelas arenas de decisão da política do SUAS, por meio de resoluções da CIT e do CNAS e no principal instrumento de planejamento das políticas públicas do governo federal, o PPA, por meio de duas iniciativas.

A pouca representatividade que a única deliberação “contemplada integralmente” teve fez com que os resultados da pesquisa fossem abaixo do esperado a partir das hipóteses trazidas pelo estudo, que definiu como hipótese secundária: para se considerar efetivo o papel de proposição de diretrizes ao SUAS, seria necessário que o resultado do somatório entre deliberações contempladas parcialmente e integralmente fosse igual ou maior que 70% do total de deliberações. No entanto, a partir da coleta de dados e tabulação, o percentual encontrado foi de 26,6 %, representação bem abaixo do estabelecido para que a Conferência Nacional da Assistência Social cumprisse o seu papel normativo de propor diretrizes à política pública do SUAS.

Esta pouca representatividade das deliberações nos processos decisórios, contradiz alguns autores, que abordam que a assistência social tem forte poder de

inclusão da participação social nos instrumentos de decisão. Como Avritzer (2012) que argumenta que nos campos em que a tradição de participação é maior e possui conselhos bem estruturados, haverá maior facilidade para inserção das decisões das conferências nas políticas públicas. Como já foi explicitado no subitem 2.1, a Assistência Social possui conselhos gestores implementados e estruturados nos três níveis federativos, estabelecidos desde a constituição de 1988, pelo Art. 204 da CF 88 e regulamentados pela LOAS 8.742/93 (BRASIL, 1993), e possui movimentos sociais organizados que possuem forte participação social. Como colocado por Avritzer (2012):

É sabido que em algumas áreas de políticas públicas, tais como a de saúde e a de assistência social, a participação institucionalizada é mais forte. Isso se dá porque elas tiveram historicamente movimentos sociais fortes, se organizaram fortemente durante o processo constituinte e conseguiram se organizar com sistemas gestores integrados com a participação (AVRITZER, 2012, p. 13).

Assim como Avritzer (2012), Silva (2009) considera a assistência social um campo em que as deliberações possuem mais força nas decisões do governo, como colocado no trecho:

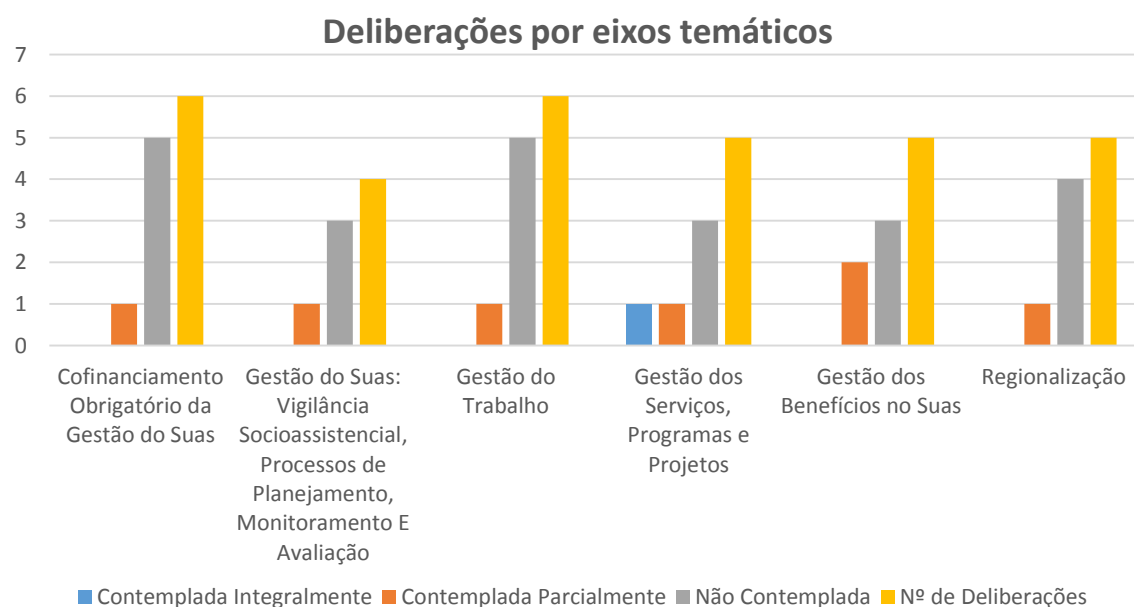
No entanto, em geral, a natureza das decisões de uma conferência, ou ainda seria mais adequado chamar de a força de suas decisões, está diretamente relacionada ao seu grau de institucionalização do ponto de vista da existência de legislação que respalda (obriga) a sua realização. Assim, as deliberações de conferências de políticas públicas constitucionais como, por exemplo, são os casos das políticas de saúde e da assistência social, têm mais força na esfera dos órgãos decisórios de âmbito federal, mesmo que tal fato não se reflita na garantia da implementação (SILVA, 2009, p.28).

Esta pouca representatividade das deliberações nos processos decisórios, pode ser explicada a partir de um ponto de vista teórico, como Habermas (2006) faz a importante conceituação da esfera pública, entendida como um filtro entre a sociedade civil e os centros políticos, como as cortes, Legislativo, Executivo. Assim, as deliberações que ditam diferentes temas, prioridades políticas e questões que muitas vezes não são viáveis a curto e nem longo prazo, devido à conjuntura política e outros aspectos, são filtradas e não são inseridas na política pública. Pode ser este um dos aspectos que explicam a baixa inserção das deliberações nos instrumentos analisados, devido à capacidade reflexiva da esfera pública, como colocado por Habermas (2006), que se funcionar de fato só permite que questões plausíveis sejam inseridas nas decisões da política pública.

Outra importante fundamentação é de Hendrycks (2006) a grande pluralidade de atores e ideias que essas arenas representam, como em um processo conferencial, traz demandas diversas, o que dificulta a inserção de todas nas decisões da política. Assim, a citação de Hendrycks (2006, p.502), se adequa a esta análise: o processo deliberativo é bastante plural em relação aos atores e as demandas, o que faz com que muitos não sejam representados diretamente nas decisões. Assim, algumas demandas se perdem durante o processo deliberativo, mas que podem refletir no conjunto de ideias já apresentadas.

Outro ponto de análise refere-se a qual eixo temático, estabelecido pela IX CAS, houve maior inserção das deliberações nos instrumentos normativos e no PPA analisados. Segundo a análise e tabulação dos dados, não houve muita variação quanto à quantidade de deliberações “contempladas parcialmente” e “contempladas integralmente”, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 3 – deliberações categorizadas por eixo temático



Fonte: autoria própria

Os 6 eixos temáticos são: Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social; Gestão do Suas: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento,

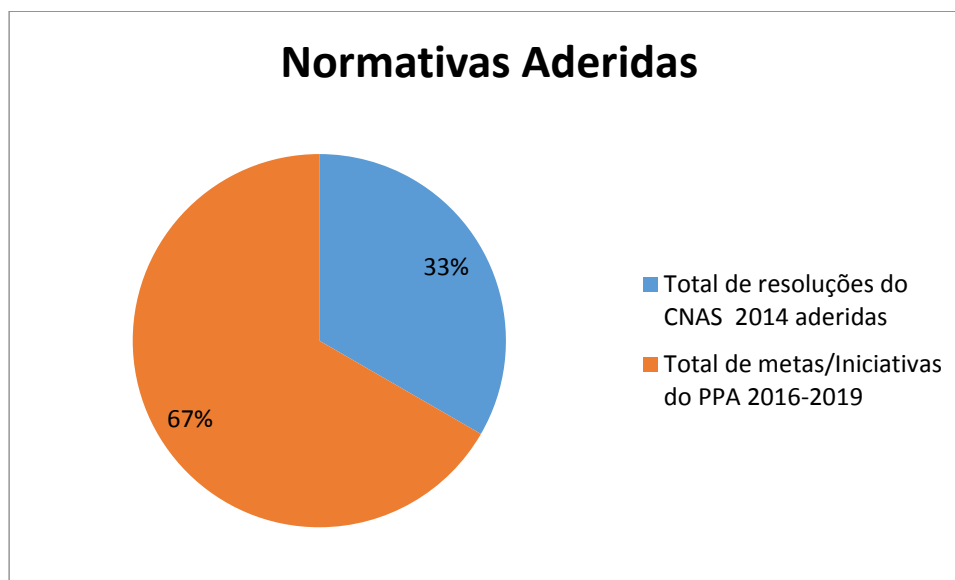
Monitoramento e Avaliação; Gestão do Trabalho; Gestão dos Serviços, Programas e Projetos; Gestão dos Benefícios no Suas e Regionalização. Todos esses foram contemplados por ao menos 1 deliberação “contemplada parcialmente” ou “contemplada integralmente”.

Dos 6 eixos temáticos, 4 tiveram apenas uma deliberação contemplada parcialmente em cada. Apenas 2 eixos, a “Gestão dos benefícios no SUAS” e “Gestão dos Serviços Programas e Projetos”, foram contemplados por 2 deliberações cada. O eixo de “gestão dos benefícios” teve duas deliberações “contempladas parcialmente”. Já o eixo “gestão dos serviços programas e projetos”, teve 1 “deliberação contemplada parcialmente” e 1 “contemplada integralmente”.

Para Souza (2012b, p.14-15) a setorização temática dos debates pode ser algo que enfraquece o processo deliberativo, pois dificulta transversalização do debate, como aconteceu na fase das mesas temáticas que ocorreram na IX CAS, que são os espaços aonde ocorrem as discussões mais específicas com base na temática, e se decide as propostas que serão encaminhadas as plenárias. Assim para Souza (2013) a organização de etapas livres de conferências pode facilitar a organização da sociedade para o debate de certo temas. Esta perspectiva pode ser relacionada com a visão de Hendrycks (2006) em que a diversificação de ideias entre dos diferentes atores é essencial para enriquecer o processo deliberativo, que assim irá conectar diferentes discursos entre especialistas e não especialistas sobre certa temática, atores estatais e não estatais, havendo uma interação entre diferentes arenas, que Hendrycks (2006) denomina de ‘mix venues’, o que torna mais plural a dinâmica deliberativa e os seus resultados. (HENDRYCKS, 2006, p. 501)

Se forem analisados os resultados a partir de quais instrumentos foram contempladas as deliberações, chega-se ao gráfico abaixo.

Gráfico 4 - Quantidade de normativas que aderiram as deliberações.



Fonte: autoria própria

Ao totalizar o somatório de resoluções da CIT, CNAS e metas e iniciativas do PPA 2016-2019, foram encontradas 18 normativas que contemplaram as deliberações. Desse total de 18, 12 foram metas e iniciativas do PPA, o que teve a maior representatividade em valores percentuais - de 67%. Quanto às resoluções do CNAS, o número foi de 6 resoluções, o que representou 33%.

Essa maior representatividade das metas e iniciativas do PPA 2016-2019 ajudou a fundamentar a afirmação que é feita por Petinelli (2011) que:

As conferências são o principal instrumento de proposição de novas diretrizes para os planos plurianuais e como instrumento de avaliação e monitoramento das ações governamentais nas três esferas de governo (PETINELLI, 2011, p.232)

Assim, pode-se inferir que o projeto de lei do PPA 2016-2019 esteve mais suscetível às demandas levantadas nas deliberações. O PPA 2016-2019 apresentou-se como um instrumento de planejamento aberto as demandas e o diálogo com a sociedade civil, como está citado na sua cartilha de elaboração: “O processo de elaboração do PPA

2016–2019, que se inicia, estabelece bases sólidas de diálogo com a sociedade e os movimentos sociais” (BRASIL, 2015c, p.4).

Não houve a contabilização das resoluções da CIT neste gráfico. Normativamente, para que uma resolução da CIT se torne válida para a política, é necessário que ela seja aprovada em plenária do CNAS, o que resulta em uma nova resolução com o mesmo conteúdo. Portanto, as resoluções do CNAS e CIT possuem o mesmo conteúdo em 5 das resoluções e em apenas uma a resolução é de origem própria do CNAS, que foi a Resolução nº 15 de junho de 2014 (BRASIL, 2014m), que dita sobre orientações aos Conselhos de Assistência Social, quanto “à sua organização e ao seu funcionamento como instância de participação e de controle social do Programa Bolsa Família (PBF).” (BRASIL, 2014m). Essa resolução foi a única que não teve origem da CIT, por ser matéria sobre o PBF, o que não é de responsabilidade da CIT, que trata apenas das questões do SUAS. O programa PBF possui gestão e procedimentos de decisão distintos do SUAS. Assim, nesse comparativo em particular, contabilizaram-se apenas as resoluções deliberadas pelo CNAS.

A pouca representatividade das deliberações nos processos decisórios da política pública do SUAS demonstrou que as Conferências Nacionais não exerceram o seu papel de proposição de diretrizes de forma efetiva, como estava colocado nas hipóteses deste estudo. Mas as conferências nacionais quando analisadas como um sistema integrado de deliberação, o momento de propor diretrizes será apenas um dos momentos da dinâmica deliberativa. Assim Hendrycks (2006, p.503) entende que independente do entendimento da capacidade dos atores envolvidos no processo deliberativo, de quem está participando, o importante aspecto que essas arenas podem trazer quando elas são promovidas, neste caso as conferências da assistência social, é uma melhora na qualidade e na quantidade das deliberações para as políticas públicas contemporâneas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise, constatou-se que o número de deliberações contempladas integralmente foi pouco representativo, significando 4% apenas do total de deliberações. Essa constatação trouxe alguns questionamentos, devido à série de características que foram descritas neste estudo, que poderiam favorecer a inserção da participação social nas decisões da política de assistência social. Mesmo analisando o somatório das deliberações contempladas parcialmente e contempladas integralmente, resulta um total de 27% apenas do total de deliberações.

Porém, a pesquisa não constatou que estes fatores foram determinantes para maior inserção das deliberações nos instrumentos normativos e no PPA analisado, o que se contrapõe às expectativas do estudo quanto à efetividade das Conferências da Assistência Social para proposição de diretrizes ao SUAS.

Para Petinelli (2011) “O desempenho destes arranjos tende a ser melhor em contextos em que as elites políticas e os atores sociais apresentam o mesmo projeto político” (PETINELLI, V, 2011, p.219). Assim, uma possível divergência de projetos políticos pode explicar a baixa inserção das deliberações na política, porém é um aspecto que não foi analisado neste estudo, o que não permite conclusões acerca dessa inferência.

O valor pouco representativo que as deliberações parcialmente e integralmente contempladas representaram do total pode ser relacionado com fatores já citados da pluralidade de matérias que uma mesma deliberação contempla, mas também com a falta de mecanismos contínuos e bem definidos de monitoramento e avaliação das deliberações até a realização da IV CAS. Porém, em 2014 constitui-se a comissão de monitoramento das deliberações das conferências nacionais, que foi instituída pela resolução do CNAS Nº 8 de 15 de Abril de 2014 (BRASIL, 2014a). Esta comissão pode ser um importante avanço para a instituição de uma metodologia clara de monitoramento das deliberações e outras atribuições que favorecem a inserção das deliberações nas decisões da política do SUAS, o que ainda não refletiu até o momento nos resultados analisados da IX conferência, tratada no art.6º: “II. Desenvolver a avaliação e o monitoramento das deliberações das Conferências Nacionais de

Assistência Social, a partir da IX Conferência Nacional de Assistência Social”(BRASIL, 2014a). Assim, insuficientes os resultados coletados neste estudo, pode ser matéria para uma futura pesquisa avaliar como essa comissão pode estar influenciando a inserção das deliberações nas decisões da política pública do SUAS.

Outro fator que pode ter sido relevante para a pouca representatividade de deliberações contempladas parcialmente e contempladas integralmente é a complexidade que certas deliberações possuem, o que dificulta decisões políticas acerca de certos assuntos dentro do recorte temporal abordado por este estudo, que foi de 2014 a 30 de setembro de 2015, como definido no capítulo 3.

Apesar da pouca representatividade das deliberações na política, as metas e iniciativas estiveram em maior número dentro do universo das normativas que contemplaram as deliberações das conferências, como já citado nos resultados isso representou 67%. Esta maior representatividade das metas e iniciativas do PPA 2016-2019 pode ser explicado pela importância do aspecto temporal que as conferências devem observar ao definir a sua data de realização. Como a IX CAS ocorreu ao final de 2013, anterior à elaboração do PPA 2016-2019, é possível presumir que houve maior inserção das demandas no projeto de lei do PPA 2016-2019, que foi apresentado 1 ano e 8 meses aproximadamente depois da conclusão da etapa nacional. Se o período fosse diferente entre a conferência e a elaboração do PPA, poderia haver mais deliberações inseridas neste instrumento ou não, o que só poderá ser identificado a partir de estudos futuros comparativos entre os períodos da realização das Conferências e a elaboração do PPA e como isso reflete na inserção das deliberações nestes instrumentos. Nesse sentido, como colocado por Souza (2012, p.11) “Na convocação, é importante observar o tempo para a mobilização social, o contexto político em que será realizada a conferência, bem como a possibilidade de conexão com outros instrumentos de gestão.”

A análise sobre qual eixo temático do SUAS teve maior número de deliberações contempladas integralmente e parcialmente trouxe resultados pouco representativos, devido à distribuição homogênea dessas deliberações pelos eixos temáticos, havendo apenas 2 eixos com 2 deliberações contempladas e os outros 4 cada um com uma deliberação contemplada. Esses números demonstraram que não houve uma variação significativa em relação à efetividade de inclusão das demandas em favor de um eixo específico, o que pode demonstrar que o campo da política não foi preponderante para maior inserção ou não das demandas na política pública. Outra possível inferência é que

não ficou demonstrada uma maior ou menor vontade política para inserção das demandas em relação a algum eixo temático específico.

Outro importante ponto é que as teorias deliberativas integradas se adequaram melhor à análise das conferências nacionais como arenas de proposição de diretrizes, devido ao caráter mais próximo da realidade das instituições deliberativas como as conferências nacionais, como é colocado por Faria (2012, p.66): “Essas mudanças visam tornar o conceito mais ‘realista’, mais próximo da ‘política como ela é’, ao oferecer a seus pressupostos uma versão empiricamente factível”.

As teorias deliberativas integradas possuem em comum um caráter mais inclusivo em que se integram a participação social, representação e deliberação em uma mesma arena, o que as aproxima do processo deliberativo das conferências nacionais. Isso difere dos modelos clássicos como o de Habermas (2006) e Cohen (1997), que são de difíceis aplicações para a realidade aqui analisada, pois a igualdade de condições entre os membros é um aspecto bastante complexo para uma arena que envolve 1830 delegados, como houve na IX CAS, com pessoas das diferentes regiões do país, com diferentes níveis de escolaridade e acesso a informação. Outro aspecto difícil de adequar ao estudo de caso é a busca pelo bem comum em um nível nacional, quando muitos delegados estão representando interesses específicos de suas localidades, assim agregando o autointeresse ao processo. Como colocado por Dryzek (2002, p.24) “o modelo habermasiano de racionalismo comunicativo é o extremo da situação do discurso ideal [...] não é fácil relaciona-lo a instituições políticas do mundo real e aos processos, principalmente pela pluralidade e complexidade da sociedade atual.”

Assim, conclui-se que a análise sob o ponto de vista de teorias deliberativas inclusivas e de visão sistêmica sobre o processo são essenciais para entender as conferências nacionais que possuem o caráter de proposição de diretrizes, pois essas arenas se distinguem de ambientes institucionais como as cortes, o Legislativo, em que o enfoque está apenas no processo deliberativo, de forma pontual e centrado em sua qualidade. Isso difere das conferências, em que a proposição de diretrizes é apenas uma parte do complexo processo, que é inserir a participação social junto à representação. Some-se a isso o caráter nacional da conferência visa incluir a pluralidade que uma política nacional abrange, como o Sistema Único de Assistência Social, que está na quase totalidade dos municípios brasileiros, e a partir disto tentar mobilizar a agenda e possíveis decisões estatais acerca da política.

Este estudo tentou analisar as deliberações que se expressam por meio de resoluções do CNAS e CIT, metas e iniciativas do PPA, instrumentos formais de uma política pública, mas que não abrangem toda a complexidade da gestão e do processo político envolvido. Muitas deliberações podem não estar expressas nestes instrumentos normativos analisados, mas podem ter mobilizado a agenda da política pública, o que não é possível que seja aferido por meio destes documentos normativos, dificultando a análise de como essas deliberações influenciam o processo decisório da política pública.

A partir da análise questiona-se qual o real papel da Conferência Nacional de Assistência Social? Diante da análise, nota-se que a Assistência Social possui fatores que favorecem a participação social, como já colocados (movimentos sociais organizados, institucionalização da participação social entre outros fatores), que não foram suficientes para refletir em resultados significantes para inserção das deliberações nas decisões da política do SUAS. Na visão de Silva (2011) se há dificuldades na inserção da participação nas decisões do Estado é necessário que se investiguem todos os fatores – técnicos, políticos e burocráticos, que estão em jogo no ciclo de elaboração, planejamento e gestão da política.

Neste estudo não foi possível aprofundar nas causas pouca representatividade das deliberações na política, mas conclui-se que a hipótese secundária foi refutada, reconhecendo que, segundo estes dados, as Conferências Nacionais da Assistência Social não se mostraram efetivas sobre os aspectos de propor diretrizes ao SUAS. Esta conclusão se restringe a este estudo de caso analisado, mas uma análise mais aprofundada e com uma amostra representativa das deliberações da CAS pode trazer importantes conclusões sobre o verdadeiro papel que as conferências nacionais da assistência social possuem, sendo, assim, objeto para um futuro estudo acadêmico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Debora Rezende de. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. **In: AVRITZER, S; SOUZA, C.H. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.** Brasília: IPEA, 2013.p.173-206.

AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, n. 1739, IPEA, 2012.

_____. Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Introdução. **In: AVRITZER, L; SOUZA, C. H. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades.** Brasília: IPEA, 2013.p.9-24.

_____. Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BARBOSA, Eni Maria Monteiro. O processo de regulamentação da assistência social: avanços e retrocessos. **Texto para Discussão**. Brasília, n. 222, IPEA.1991.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 2011.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n.º 204, de 04 de dezembro de 1997**. Aprova a Norma Operacional Básica - NOB, nos termos acordados na reunião extraordinária do CNAS, em 02 de dezembro de 1997, e num prazo de 60 dias, proceder a avaliação da sua implementação. Brasília, 1997. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-1997/CNAS%201997%20-%20204%20-%2004.12.1997.doc>. Acessado no dia 02 de novembro de 2015.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 145 do CNAS de 2004**. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em < <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia.../PNAS2004.pdf>> Acessado no dia 02 de novembro de 2015.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 130 do CNAS de 2005**. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. Brasília, 2005. Disponível em < <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas.pdf/download>> Acessado no dia 02 de novembro de 2015.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 109 de 11 de abril de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília,

2009. Disponível em < <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucao/resolucao-no-109-de-11-de-novembro-de-2009>> Acessado dia 12 de outubro de 2015;

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 6, de 9 de fevereiro de 2011c.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2011c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/cnas-2011-006-09-02-2011d.pdf/download>. Acessado no dia 02 de novembro de 2015.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 33, de dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.kairos.srv.br/nob_suas_2012.pdf> Acessado dia 11 de outubro de 2015.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 3, de março de 2013.** Institui o Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de desenvolver o monitoramento das deliberações da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 2013. Disponível em < <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/cnas-2013-003-12-03-2013.pdf/download>> Acessado no dia 01 de novembro de 2015

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº1 de Fevereiro de 2014e.** Publica as deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 2014e. Disponível em <. <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/cnas-2014-001-04-05-2014.pdf/download>> Acessado no dia 12 de outubro de 2015

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 8 de abril de 2014a.** Regulamenta o funcionamento da Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social. Brasília. 2014a. Disponível em < <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/cnas-2014-008-15-04-2014-b.pdf/download>> Acessado no dia 12 de outubro de 2015

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 11 de 17 de abril de 2014g.** Dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada e reordenamento do Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias do ano de 2014. Brasília. 2014g. Disponível em < <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/cnas-2014-011-17-04-2014.pdf/download>> Acessado no dia 02 de outubro de 2015

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº15 de Junho de 2014m.** Orienta os Conselhos de Assistência Social – CAS quanto à sua organização e ao seu funcionamento como instância de participação e de controle social do Programa Bolsa Família (PBF). Brasília. 2014m. Disponível em <

<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/cnas-2014-015-05-06-2014.pdf/download>. Acessado no dia 12 de outubro de 2015

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 17 de 5 de agosto de 2014k**. Aprova metas e critérios de partilha para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho para o exercício de 2014 e dá outras providências. Brasília, 2014k. Acessado no dia 01 de novembro de 2015

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Anais da IX Conferência da Assistência Social**. Brasília, 2014d. Disponível em < http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional/anaisdaixconferencia_menor.pdf/download. Acessado no dia 01 de novembro de 2015.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº19 de 5 de Junho de 2014i**. Prorroga prazo de implantação dos serviços para os Municípios e Distrito Federal que realizaram o aceite de expansão no exercício de 2012. Brasília, 2014i. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/cnas-2014-019-05-06-2014.pdf/download> Acessado no dia 11 de outubro de 2015

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Conferencias Nacionais**. Brasília, 2015f. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais> Acessado no dia 01 de novembro de 2015

_____. **Conselho Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2015b. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/quem-somos-e-como-funcionamos>. Acessado dia 1 de outubro de 2015. Acessado no dia 02 de novembro de 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2005. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acessado no dia 01 de novembro de 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2007. Disponível em http://sistemas.fecam.org.br/SUAS/publicacoes/12-%20SUAS_case%20verde.pdf Acessado dia 11 de outubro de 2015. Acessado no dia 02 de novembro de 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social, **Caderno Assistência Social**. Brasília, 2011b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/caderno-assistencia-social/arquivos/CADERNO_21X29-7_ASSISTENCIA.pdf/download. Acessado no dia 02 de novembro de 2015

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CIT n° 2 de 3 abril de 2014f.** Dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada e reordenamento do ano de 2014 do Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias. Brasília, 2014f.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução n°6 de 15 de maio de 2014j.** Aprova metas e critérios de partilha para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho para o exercício de 2014 e dá outras providências. Brasília, 2014j.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CIT n°7 de 2 de Junho de 2014h.** Prorroga prazo de implantação dos serviços para os Municípios e Distrito Federal que realizaram o aceite de expansão no Exercício de 2012. Brasília, 2014h.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho ACESSUAS trabalho.** Brasília, 2014l. Disponível em < http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Acessuas.pdf> Acessado no dia 12 de outubro de 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Comissão gestora Tripartite do SUAS.** Brasília, 2015a. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes-cit>. Acessado no dia 02 de outubro de 2015

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Relatório de Informações – SAGI.** Brasília, 2015b. Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#> Acessado no dia 02 de novembro de 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Proteção Social Básica.** Brasília, 2015c. Disponível em < <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/psb-institucional>> Acessado dia 12 de outubro de 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, **Proteção Social Especial.** Brasília, 2015d. Disponível em <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/pse-institucional> Acessado no dia 01 de novembro de 2015.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Cartilha de Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019.** Brasília, 2015g. Disponível em < http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/666/Cartilha_Elaboracao_PP_A_2016.pdf?sequence=1> Acessado dia 12 de outubro de 2015.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Mensagem Presidencial PPA 2016-2019**. Brasília. 2015h. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>> Acessado dia 12 de outubro de 2015.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Captação Qualitativa PPA 2016-2019**. Brasília. 2015i. Disponível em <https://www1.siof.planejamento.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/ppa:ppa_2016-2019_apresentacaocaptacaoqualitativa_spi.pdf> Acessado dia 12 de outubro de 2015.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Anexo I do PPA 2016-2019**. Brasília, 2015j. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/anexo-i.pdf>>. Acessado em 12 de outubro de 2015.

_____. Presidência da República. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acessado dia 11 de outubro de 2015.

_____. Presidência da República. **Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm Acessado dia 11 de outubro de 2015.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória. Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998**. Dá nova redação a dispositivos da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Brasília. 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9720.htm>. Acessado dia 11 de outubro de 2015.

_____. Presidência da República. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acessado no dia 08 de setembro de 2015.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 12.101, de 27 de Novembro de 2009**. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília. 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm> Acessado no dia 01 de novembro de 2015

_____. Presidência da República. **Lei Nº 12.435, de 6 De Julho de 2011a**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência

Social. Brasília, 2011a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm Acessado no dia 11 de outubro de 2015.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. **Conferências Nacionais**. Brasília. 2015e. Disponível em < <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>> Acessado no dia 11 de outubro de 2015.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Cambridge: MIT, 1997, p. 67-91.

COHEN, J. “Deliberation and democratic legitimacy”. In: BOHMAN, J; REGH, W. **Deliberative democracy, Essays on reason and politics**. Massachusetts: Institute of Technology, 1999.

COHEN, J; ROGERS, J. Power and Reason. In: ARCHON, F; WRIGHT, E.O. **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**, New York: Verso, 2003. p.237-258.

COLLIN, D. Apresentação. In: COLLIN, D (org.); CRUZ, J (org.); ALBUQUERQUE, S (org.). **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2013. p.8-19.

COLLIN, D; JACCOUD, L. Assistência Social e Construção do SUAS - balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária, In: COLLIN, D (org.); CRUZ, J (org.); ALBUQUERQUE, S (org.). **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**, Ministério do Desenvolvimento Social: Brasília, 2013. p. 42-65.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110

DRYZEK, John S. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

FARIA, Cláudia Feres; LINS, Isabella Lourenço. Participação E Deliberação Nas Conferências De Saúde: do Local Ao Nacional. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: IPEA, 2013. p. 73-95.

_____. Cláudia Feres. **“Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa”**. Texto apresentado no 7º Encontro da ABCP, 2010, Recife. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452012000300004>>

_____. Claudia Feres. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. **Lua Nova**, São Paulo, v. 87, p. 63-81, 2012.

_____. Claudia Feres et al. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº7, p. 249-284. 2012,

FREITAS, Mario J; SOUZA, Maria Valdênia S; MARTINS, Raquel de Fatima A. O Benefício de Prestação Continuada – BPC: direito socioassistencial. In: COLLIN, D (org.); CRUZ, J (org.); ALBUQUERQUE, S (org.). **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2013. p.136-153

GOODIN, Robert E. **Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn**. Oxford University Press, 2008. Disponível em <<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199547944.001.0001/acprof-9780199547944>>

HABERMAS, Jürgen. Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. **Acta politica**, v. 40, n. 3, p. 384-392, 2005.

_____. Jürgen. Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? the impact of normative theory on empirical research1. **Communication theory**, v. 16, n. 4, p. 411-426, 2006.

HENDRIKS, Carolyne. “Integrated deliberation: civil society’s dual role in deliberative democracy”. **PoliticalStudies**, Amsterdam, v. 54, p. 486-508, 2006. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/enhanced/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00612.x/>
Acessado no dia 03 de março de 2015

HOCHMAN, Gilberto. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945) Reforms, institutions and health policies in Brazil (1930-1945). **Educar em Revista**, São Paulo, n. 25, p. 127-141, 2005.

KAUARK, Fabiana da Silva; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa: um guia prático**. Bahia: Via Litterarum, 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de A. **Fundamentos de metodologia científica**, São Paulo: Atlas, 2003.

LAVILLE, C; DIONEE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Artmed, 1999.

LONARDONI, E; GIMENES, J; SANTOS, M. O processo de afirmação da assistência social como política social, **Serviço Social em Revista**, São Paulo, v. 8, n. 2, 2006.

LÜCHMANN, Lúcia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.

MANSBRIDGE, James et al. “The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy”. **The Journal of Political Philosophy**, Oxford, v. 18, n. 1, p.

64-100. 2010. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9760.2009.00344.x/abstract>>. Acessado no dia 06 de junho de 2015.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PETINELLI, Viviane; LINS, Isabella L.; FARIA, Cláudia F. **Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação?**. In: IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, Belo Horizonte. 2011.

ROMÃO, Wagner de Melo; MARTELLI, Carla Giani. Estudos sobre as instituições participativas: O debate sobre sua efetividade. **Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 28, n. 1, 2013.

SILVA, Enid Rocha Andrade. Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. **Texto para Discussão**, Brasília, n.1378, IPEA, 2009.

SOUZA, Clóvis H. L. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. **Texto para discussão**. Brasília, n. 1718, IPEA, 2012a.

_____. Clóvis H. L. **Fatores Críticos e de Sucesso na Organização das Conferências Nacionais**. Brasília, Nota Técnica n. 2, IPEA. 2012b.

_____. Clóvis Henrique Leite, et al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. Conferências Nacionais, In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília, IPEA, 2013a. p. 25-54

_____. Clóvis. et al. **Experiências de Monitoramento dos Resultados de Conferências Nacionais**. Brasília, Nota Técnica n. 7, IPEA, 2013b.

TEIXEIRA, Ana C. T.; SOUZA, Clóvis H. L. LIMA, Paula P. F. Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura Das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais. **Texto para discussão**. Rio de Janeiro, n.1735, IPEA, 2012

VASCONCELOS, G; LIRA, M. D. **Como Elaborar um Projeto de Pesquisa**. Ceará: CMBA–Colégio Médico Brasileiro de Acupuntura. 2013.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Tabela com a tabulação de todas as deliberações analisadas e a codificação de cada uma (CD-ROM entregue junto a esse trabalho)

APÊNDICE B – Dados resultantes da pesquisa

Tabulação da frequência de deliberações por eixo temático e categoria

Eixos Temáticos	Contemplada Integralmente	Contemplada Parcialmente	Não Contemplada	Nº de Deliberações	Porcentagem
Cofinanciamento Obrigatório da Gestão do Suas	0	1	5	6	19,4
Gestão do Suas: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento E Avaliação	0	1	3	4	12,9
Gestão do Trabalho	0	1	5	6	19,4
Gestão dos Serviços, Programas e Projetos	1	1	3	5	16,1
Gestão dos Benefícios no Suas	0	2	3	5	16,1
Regionalização	0	1	4	5	16,1
Total	1	7	23	31	100,0
Porcentagem	3,2	22,6	74,2	100	

Fonte: Autoria própria

Tabela com a frequência por tipo de normativas aderidas na análise

Normativas Aderidas	
Tipo de resolução/meta	Quantidade
Total de resoluções da CIT 2014 aderidas	5
Total de resoluções do CNAS 2014 aderidas	6
Total de metas/Iniciativas do PPA 2016-2019	12
Total	23

Fonte: autoria própria

Tabela das deliberações contempladas integralmente e parcialmente

Deliberações contempladas		
		Porcentagem
Nº de deliberações aderidas parcialmente/integralmente	8	26
Total de deliberações	31	100

Fonte: autoria própria